

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

KUSTANNUSSÄÄSTÖJÄ VAI TALOUSAHDINKOA?

Tapaustutkimus monikuntaliitoksen vaikutuksesta Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoon

Tilintarkastuksen ja
arvioinnin maisteriohjelma
Pro gradu -tutkielma
Heinäkuu 2016
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Rami Olas

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma
Tekijä	OLAS, RAMI
Tutkielman nimi	Kustannussäästöjä vai talousahdinkoa? Tapaustudkimus monikuntaliitoksen vaikutuksesta Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoon
Pro gradu -tutkielma	97 sivua
Aika	Heinäkuu 2016
Avainsanat	kunnan talouden tasapaino, monikuntaliitos, kunnan tilinpäätös, kuntakonserni

Kuntauudistushankkeilla ja kuntaliitoksilla tavoitellaan kuntien talouden tasapainoa ja toisaalta yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden tarjoamista koko maassa. Kuntaliitoksen toteuttamisen taustalla vaikuttavat yleensä taloudelliset vaikeudet ja ongelmat palvelujen järjestämisessä. Taloudelliset vaikeudet ovat johtuneet muun muassa kuntien tehtävien lisääntymisestä, epäedullisista veroratkaisuista, valtionosuuksien leikkauksista, ikääntyvästä väestöstä ja taloussuhdanteiden vaihteluista. Taloudelliset ongelmat näkyvät usein tuloslaskelmien tilikauden alijääminä, jolloin kunnan tulorahoitus ei ole riittänyt kattamaan kunnan hyvinvointipalveluista koituvia menoja ja/tai korvaus- ja uusininvestointeja.

Kuntien taloudellisia ongelmia on pyritty ratkomaan kuntaliitoksin jo vuosikymmeniä, mutta 2000-luvulla suosiotaan kasvattivat erityisesti useamman kunnan monikuntaliitokset, johtuen yhdistymisavustusuudistuksista. Monikuntaliitoksia koskeva tutkimus on ollut kuitenkin vähäistä ja vähälle huomiolle on jäänyt myös vastaanottavan kaupungin talouden tasapaino ja taloudellinen kehitys liitoksen seurauksena. Kuntauudistushankkeissa ja kuntaliitosdokumenteissa korostetaan usein liitoksen hyödyllisiä vaikutuksia, mutta tosiasialliset vaikutukset ovat jääneet epäselviksi.

Tutkimuksessa tutkitaan Jyväskylän monikuntaliitoksen vaikutuksia Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoon ja kehitykseen vuosien 2005-2015 väliseltä ajalta. Tutkimuksessa on hyödynnetty kunta- ja palvelurakennemuutoksen arviointitutkimuksen (ARTTU) tunnuslukuja sekä aiempien kuntatutkimusten suosituksia käytettävistä tunnusluvuista, joiden tavoitteena on antaa luotettavampi kuva kunnan talouden tasapainosta, kuin mitä kunnan tilinpäätöksestä johdettavat tunnusluvut sellaisenaan antaisivat. Keskeinen elementti tutkimuksessa on myös arvioida Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoa ja kehitystä kuntakonsernin näkökulmasta. Kunnissa yleistynyt tapa tuottaa palveluja tytäryhteisöissä ja kuntayhtymissä on luonut korostuneen tarpeen tutkia kunnan talouden tasapainoa emokunnan lisäksi koko kuntakonsernin näkökulmasta. Tätä näkökulmaa puoltavat myös kuntalainsäädännössä tehdyt uudistukset, joissa huomioidaan aiempaa kattavammin myös kuntakonsernin talouden tasapaino.

Tutkimuksen tuloksena havaittiin, että Jyväskylän kaupungin talouden tasapaino oli järkkynyt monikuntaliitoksen seurauksena. Se näkyi alijäämäisinä vuosina ja nopeana velkaantumistahtina. Alijäämät olivat seurausta muun muassa voimakkaasta investointitahdist, jolla pyrittiin vastaamaan voimakkaaseen väestönkasvuun. Toisaalta finanssikriisit ja talouden taantuma vaikuttivat Jyväskylän kaupungin talouden kehittymiseen. Tarkastelujakson loppupuolella oli havaittavissa taloudellisten tunnuslukujen kohenemista ja viitteitä talouden tasapainon saavuttamisesta pidemmällä aikavälillä, mutta se sisälsi kuitenkin paljon epävarmuutta.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	6
1.1	Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat	6
1.2	Katsaus aiempaan tutkimukseen	8
1.3	Tutkimusmenetelmät	11
1.3.1	Tutkimuskysymys	11
1.3.2	Kvalitatiivinen tapaustutkimus tutkimusstrategiana	12
1.3.3	Keskeiset valinnat ja rajaukset	14
1.3.4	Tutkimuksen empiirinen aineisto ja sen käsittely	16
1.4	Tutkimuksen eteneminen	17
2	KUNNAN TALOUS JA SEN TASAPAINO	19
2.1	Kunnan talous	19
2.2	Kunnan talouden tasapaino	21
2.3	Alijäämän kattamisvelvollisuus	25
2.4	Keinoja talouden tasapainottamiseksi	27
3	KUNTALIITOKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET	30
3.1	Kuntaliitos taloudellisesta näkökulmasta	30
3.2	Monikuntaliitoksen erityispiirteet	32
3.3	Monikuntaliitoksen taloudelliset mahdollisuudet ja uhkatekijät	33
4	KUNNAN TILINPÄÄTÖKSEN TULKINTA	38
4.1	Kunnan tilinpäätös	38
4.1.1	Kunnan tasekirja	38
4.1.2	Toimintakertomus	39
4.1.3	Tuloslaskelma	39
4.1.4	Tase	40
4.1.5	Rahoituslaskelma	40
4.1.6	Liitetiedot	41
4.2	Kuntakonserni ja konsernitilinpäätös	41
4.3	Kuntakonsernia koskevat lainsäädännön uudistukset	44
5	KUNNAN TALouden TASAPAINON MITTARIT	47
5.1	Mittaaminen	47
5.2	Hyödynnettävät tunnusluvut ja muut taloudelliset indikaattorit	48
6	CASE JYVÄSKYLÄ	51
6.1	Jyväskylän monikuntaliitos	51
6.2	Aika ennen kuntaliitosta	52
6.2.1	Jyväskylä	52

6.2.2	Jyväskylän maalaiskunta.....	54
6.2.3	Korpilahti	56
6.3	Monikuntaliitokselle asetetut taloudelliset tavoitteet	58
7	JYVÄSKYLÄ TUNNUSLUKUINA.....	62
7.1	Kriisien vaikutus Jyväskylän talouteen	62
7.2	Väestö.....	62
7.2.1	Väestönkehitys ja ikärakenne.....	62
7.2.2	Työttömyysaste	63
7.3	Talouden tasapaino.....	64
7.3.1	Yli-/alijäämä.....	64
7.3.2	Tulorahoitusjäämä ja korjattu tilikauden tulos.....	67
7.3.3	Vuosikate, nettoinvestoinnit ja poistot.....	70
7.4	Tulot ja menot	73
7.4.1	Verotulot	73
7.4.2	Yhdistymisavustukset ja valtionosuudet	74
7.4.3	Käyttötalous	76
7.4.4	Henkilöstö	78
7.5	Vakavaraisuus	80
7.5.1	Omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus	80
7.5.2	Lainakanta	82
8	TALOUSAHDINKOA, EHKÄ MYÖS KUSTANNUSSÄÄSTÖJÄ	85
8.1	Tutkimuksen tulokset	85
8.2	Pohdinta.....	88
	LÄHDELUETTELO	91

Kuviot

Kuvio 1. Neckerin kuutio (Vakkuri 2009, 20).	23
Kuvio 2. Monikuntaliitoksen erityispiirteet (Koski 2008, 16).	32
Kuvio 3. Väestön ikärakenne Jyväskylässä, vertailukaupungeissa ja koko maassa vuonna 2015. ...	63
Kuvio 4. Jyväskylän työttömyysaste vuosina 2005-2015.	64
Kuvio 5. Jyväskylän kaupungin ja konsernin tilikauden vuosittaiset yli- ja alijäämät vuosina 2005-2015.	64
Kuvio 6. Jyväskylän kaupungin ja konsernin taseeseen kertyneet yli- ja alijäämät vuosina 2005-2015, €/asukas.	65
Kuvio 7. Jyväskylän kertynyt tulorahoitusjäämä vuosina 2005-2015, €/asukas.	68
Kuvio 8. Jyväskylän korjattu tilikauden tulos kumulatiivisesti vuosina 2005-2015, €/asukas. *Kumulatiivinen korjattu tilikauden tulos, josta eliminoitu Jyväskylän Energia Oy:n vesiliiketoiminnan myyntijärjestelyt vuosilta 2005 ja 2009.	69
Kuvio 9. Jyväskylän kaupungin tulorahoitusprosentti vuosina 2005-2015 ja konsernin tulorahoitusprosentti vuosina 2008-2015.	71
Kuvio 10. Jyväskylän kaupungin vuosikate, poistot ja nettoinvestoinnit kumulatiivisesti. *Nettoinvestoinneista eliminoitu Jyväskylän Energia Oy:n vesiliiketoiminnan myyntijärjestelyt. ..	72
Kuvio 11. Jyväskylän konsernin vuosikate, poistot ja nettoinvestoinnit kumulatiivisesti.	73
Kuvio 12. Jyväskylän kaupungin verotulot vuosina 2005-2015, €/asukas.	74
Kuvio 13. Jyväskylän kaupungin saamat valtionosuudet vuosilta 2005-2015 ja konsernin saamat valtionosuudet vuosilta 2008-2015, €/asukas.	75
Kuvio 14. Jyväskylän kaupungin ja konsernin toimintakatteiden kehitys vuosina 2005-2015.	77
Kuvio 15. Jyväskylän kaupungin toimintakate palvelualoittain vuosina 2009-2014, €/asukas.	78
Kuvio 16. Jyväskylän kaupungin vakituisen henkilöstön määrän kehitys vuosina 2005-2015.	79
Kuvio 17. Jyväskylän kaupungin henkilöstömenojen prosentuaalinen muutos vuosina 2005-2015.	80
Kuvio 18. Jyväskylän kaupungin ja konsernin omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus vuosina 2005-2015.	81
Kuvio 19. Jyväskylän kaupungin ja konsernin lainakantojen kehitys vuosina 2005-2015, €/asukas.	82
Kuvio 20. Jyväskylän kaupungin ja konsernin lainakannat suhteessa vertailukaupunkien lainakantoihin vuonna 2015, €/asukas.	83

Taulukot

Taulukko 1. Kunnan talouden tasapainon tulkintatyypit tulkintaympäristöittäin (Sinervo 2011, 233).	10
Taulukko 2. Jyväskylän kaupungin taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008.	54
Taulukko 3. Jyväskylän maalaiskunnan taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008.	56
Taulukko 4. Korpilahden kunnan taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008.	58

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Suomen kuntasektori on kokenut lukuisia uudistuksia historiansa aikana. 1940-luvulla Suomen kuntien määrä ylitti 600 kunnan rajan¹. 1960-luvulla kuntien lukumäärää ryhdyttiin tarkastelemaan kriittisemmin. Valtiovallan toteuttaman suuren kuntauudistuksen vuosina 1963–1981 tapahtui 69 kuntaliitosta, jotka vähensivät kuntien lukumäärää 87:llä. Toinen mittava kuntauudistusten sarja tapahtui vuosina 2007-2013. Näinä vuosina toteutettiin 68 kuntaliitosta, jotka vähensivät kuntien lukumäärää yhteensä 111:llä.² Vuosien 2014-2016 aikana toteutui seitsemän kuntaliitosta. Kaiken kaikkiaan kuntien lukumäärä on vähentynyt vuosien 1963-2016 välisenä aikana yhteensä 235:llä, kuntien lukumäärän ollessa vuoden 2016 alussa 313.³

Kuntauudistushankkeilla ja kuntaliitoksilla tavoitellaan kuntien talouden tasapainoa ja toisaalta yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden tarjoamista koko maassa⁴. Kuntaliitoksen toteuttamisen taustalla ovat yleensä vaikuttaneet kuntien taloudelliset vaikeudet ja ongelmat palvelujen järjestämisessä⁵. Taloudelliset vaikeudet ovat johtuneet muun muassa kuntien tehtävien lisääntymisestä, epäedullisista veroratkaisuista ja valtionosuuksien leikkauksista⁶. Myös ikääntyvä väestö ja taantuma ovat oleellisesti rasittaneet kuntataloutta⁷. Kuntien taloudelliset ongelmat ovat näkyneet niiden tuloslaskelmien tilikauden alijääminä. Tällöin kunnan tulorahoitus ei ole riittänyt kattamaan kunnan hyvinvointipalveluista koituvia menoja tai sen tulot eivät ole riittäneet korvausinvestointeihin. Alijäämäisiä talouksia on hyvin tyypillisesti rahoitettu lainarahalla. Kuntien lainakanta onkin lähes nelinkertaistunut 2000-luvulla⁸.

Talousongelmat vaivaavat useita Suomen kuntia jollain tavalla, joten tutkittavaa riittää. Mielenkiintoisen tutkimuskohteen tarjoavat useamman kunnan käsittävät monikuntaliitokset, sillä niiden tutkimus on ollut toistaiseksi melko vähäistä. Monien tutkimusten ongelmana on ollut niiden ajallinen läheisyys liitoksen ajankohdan kanssa, jolloin pitkittäistutkimuksena toteutettavaa

¹ Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 29.

² Koski, Kyösti & Halonen 2013, 6.

³ Suomen Kuntaliitto 2016a.

⁴ Meklin 2012a, 273.

⁵ Koski ym. 2013, 54.

⁶ Haveri ym. 2003, 42.

⁷ Koski ym. 2013, 55.

⁸ Suomen Kuntaliitto 2016b.

taloudellista analyysiä on ollut vaikeaa laatia ilman, että se sisältää paljon epävarmuutta tulevaisuudesta. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutostusta (Paras-hanke) tutkinut ARTTU-tutkimusohjelma päättyi jo vuonna 2012 ja näin etenkin monikuntaliitoksia koskenut kuntaliitostutkimus jäi varsin lyhyeksi, sillä lukuisat monikuntaliitokset toteutuivat vasta 2000-luvun lopussa.

Tässä tutkimuksessa halutaan selvittää, kuinka monikuntaliitos on vaikuttanut kaupungin talouden tasapainoon. Onko liitos johtanut talouden tasapainon järkkymiseen, vai onko uudesta kaupunkialueesta tullut entistä elinvoimaisempi? Tutkimuksen kohteena on Jyväskylän kaupunki, jonka monikuntaliitos toteutui vuonna 2009. Monikuntaliitoksen yhteydessä Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahden kunta muodostivat yhdessä uuden kunnan, jonka nimeksi tuli Jyväskylä.⁹ Tutkimuksen tarkastelujakso painottuu vuosille 2005-2015, jonka väliseltä ajalta tutkitaan kaupungin taloudellista kehitystä erilaisten tunnuslukujen avulla.

Tunnuslukuanalyysissä on sovellettu muun muassa ARTTU-tutkimuksessa hyödynnettyjä kunnallistalouden tunnuslukuja todenmukaisemman kuvan saamiseksi Jyväskylän taloudesta, sillä perinteiset kunnan tilinpäätöksestä saatavat tunnusluvut eivät välttämättä huomioi kunnan talouden tasapainoa tarpeeksi kattavasti. Esimerkiksi vuosikatteen suhteuttaminen poistoihin ei riittävässä määrin indikoi kunnan resurssien riittävyyttä¹⁰. Totuudenmukaisemmassa talouden tasapainon analyysissä tulisi huomioida muun muassa kunnan tulo- ja meno-erien riittävyys palveluiden tuottamisen ohella korvaus- ja uusinvestointeihin¹¹. Kunnan tilinpäätöksen tunnusluvut mittaavat lähinnä kuluneen tilikauden toteutunutta kehitystä, mutta erityisen tärkeää kuntataloudessa on kunnan resurssien riittävyys pitkällä aikavälillä¹².

Keskeinen elementti tutkimuksessa on konserninäkökulman huomioiminen Jyväskylän taloudellista asemaa ja tasapainoa arvioitaessa. Kunnat ovat eriytyneet tavoissaan organisoida palveluiden tuottamista, jolloin niihin liittyvä liikelaitosten, kuntayhtymien ja osakeyhtiöiden käyttö on yleistynyt. Kunnan talouden tarkastelussa ja muussa laskentatoimessa päähuomio on kuitenkin ollut usein pelkän kunnan tai kuntayhtymän juridisessa kokonaisuudessa, eikä toiminnan organisoinnin aiheuttamia eroja ole aina osattu ottaa huomioon. Tällainen tarkastelu voi johtaa väärin

⁹ Metsälä & Leinamo 2013, 34–35.

¹⁰ Sinervo 2011, 235.

¹¹ Meklin, Oulasvirta & Kärki 2005, 178.

¹² Sinervo 2011, 235.

johtopäätöksiin kunnan taloudesta tai sen osa-alueista ja siksi konsernitason tarkastelu on hyödyllistä.¹³ Jyväskylän tapauksessa pelkkään emokaupungin talouteen rajoittunut tutkimus olisi antanut kaupungin talouden tasapainosta oleellisesti poikkeavan kuvan, kuin mitä voidaan saavuttaa kaupunkikonsernia tutkimalla. Esimerkiksi kaupungin ja konsernin kertyneissä tilikauden ylijäämissä oli korkeimmillaan yli sadan miljoonan euron erotus.

Myös lainsäädännössä on viime vuosina huomioitu aiempaa kattavammin kuntakonsernien ja kuntayhtymien vaikutus kuntien talouden tasapainoon. Taustatekijöinä ovat olleet muun muassa Euroopan unionin tiukentunut sääntely julkisen talouden alijäämän hallinnasta ja valtion halu terävöittää kuntien taloudellisen ohjauksen sääntelyä. Tuoreimmassa kuntalaissa (410/2015) alijäämän kattamisvelvoite on kunnan perusorganisaation ohella ulotettu koskemaan myös kuntayhtymiä. Kriisikunnan raja-arvoja ei niin ikään enää sovelleta ainoastaan emokunnan tilinpäätöksen tunnuslukuihin, vaan niissä huomioidaan myös kuntakonsernin tunnusluvut. Alijäämän kattamisvelvoitteesta kuntakonserni on kuitenkin jätetty pois. Laissa on muutoinkin kiristetty entisestään kuntien talouden tasapainovelvoitetta, sillä alijäämä tulee jatkossa kattaa neljässä vuodessa, eikä sitä voida enää siirtää taloussuunnitelmissa eteenpäin.¹⁴

1.2 Katsaus aiempaan tutkimukseen

Suomalaisissa ja kansainvälisissä kuntia koskevissa taloudellisissa tutkimuksissa suosituksi tutkimuskohteeksi ovat nousseet kuntaliitoksissa hyödynnettävät mittakaavaedut. Teoria mittakaavaeduista lähtee ajatuksesta, että suuremmalla kuntakoolla voitaisiin tuottaa hyvinvointipalveluja samoilla resursseilla, mutta entistä tehokkaammin. Suuremmat yksikkökoot voisivat tuottaa monipuolisempia palveluja kustannustehokkaammin. Teorian ohessa on tyypillisesti puhuttu myös ”optimaalisen kuntakoon” käsitteestä. Teorian mukaan tietyn kokoinen kunta olisi optimaalisen kokoinen palvelujen tuottamisen yksikkökustannusten kannalta.¹⁵ Sekä mittakaavaetuja, että optimaalista kuntakokoa on kuitenkin kritisoitu laajasti, sillä kiistatonta yhteyttä kuntakoon ja saavutettavien mittakaavaetujen välillä ei ole ollut¹⁶. Optimaalisen kuntakoon kannalta sen sijaan on arvioitu, että optimaalinen kuntakoko voisi olla jossakin 25 000 – 250 000 asukkaan välillä¹⁷.

¹³ Leppänen 2011, 142–144.

¹⁴ HE 268/2014 vp, 11, 107–108.

¹⁵ Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010, 35–40.

¹⁶ ks. Dollery & Fleming 2006; Holzer ym. 2009; Meklin 2012b.

¹⁷ Holzer ym. 2009, 7.

Mittakaavaetujen ja optimaalisen kuntakoon tavoitteena ovat siis palveluiden yksikkökustannusten laskeminen. Teoriat ja tutkimukset eivät siten suoranaisesti tutki kuntien talouden tasapainoa, mutta kunnallistaloudellisessa mielessä niillä on kuitenkin omalta osaltaan tärkeä rooli kunnan talouden tasapainon näkökulmasta. Paras-hanketta tutkineessa ARTTU-tutkimusohjelmassa arvioitiin optimaalisen kuntakoon yhteyttä kuntaliitosten tehokkuushyötyjen tuottajana, mutta tulokset osoittivat, ettei yleistä optimaalista kuntakokoa voida määritellä¹⁸. Tutkimuksen aikana tutkittiin myös kuntaliitoskuntien talouden kehitystä ja tasapainoa. Hieman paradoksaalisesti liitoskuntien talouskehitys oli ollut muita verrokkiryhmiä heikompi, mutta toisaalta tutkimuksessa havaittiin, että liitokset synnyttävät fuusiokustannuksia ja liitoksista saatavat kokonaishyödyt voitaisiin mahdollisesti saavuttaa vasta pidemmällä aikavälillä¹⁹.

Ehkä yksi tunnetuimmista kunnan talouden tasapainoa tutkineista tutkimuksista on Lotta-Maria Sinervon väitöskirja kunnan talouden tasapainosta ja sen monitulkintaisuudesta. Väitöskirjassaan Sinervo tutki kunnan talouden tasapainoa monitulkintaisena ilmiönä ja kuinka tasapainoa voitiin ymmärtää eri tavalla, riippuen tarkasteltavasta näkökulmasta. Sinervo eritteli kunnan talouden tasapainon tulkintatyypit neljään kategoriaan: tuloslaskelmalähtöinen, resurssilähtöinen, tarvelähtöinen ja vastikelähtöinen tutkimustyyppi. Tulkintatyypit sisältävät joitain rajoitteita, jotka on esitelty taulukossa 1.²⁰

¹⁸ Meklin & Pekola-Sjöblom 2012, 59.

¹⁹ Kallio, Meklin, Tammi & Vakkuri 2012, 153–154.

²⁰ Sinervo 2011, 233.

	Liikekirjanpidon tulkintaympäristö	Toimeksiantotalouden tulkintaympäristö		
Tulkintatyypit	<i>Tuloslaskelma-lähtöinen tulkintatyyppi</i>	<i>Resurssilähtöinen tulkintatyyppi</i>	<i>Tarvelähtöinen tulkintatyyppi</i>	<i>Vastikelähtöinen tulkintatyyppi</i>
Tulkinta kunnan talouden tasapainosta	Kunnan talous on tasapainossa, kun tuloslaskelma osoittaa nollaa. Ylijäämä viittaa erinomaiseen tasapainotilanteeseen.	Kunnan talous on tasapainossa, kun kunnalla on riittävästi resursseja.	Kunnan talous on tasapainossa, kun pystytään vastaamaan kuntalaisten tarpeisiin (lakisääteiset palvelut).	Kunnan talous on tasapainossa, kun kuntalaiset saavat vastiketta verorahoilleen.
Mittarin pääasialliset rajoitteet	Poistoihin liittyvä joustovara	Tuloslaskelma ei kuvaa kunnan resurssien riittävyyttä.	Tuloslaskelman perusteella ei pystytä päättämään, ovatko palvelujen tarjonta ja kysyntä tasapainossa.	Tuloslaskelman perusteella ei pystytä päättämään kuntalaisten välistä oikeudenmukaisuutta eikä sitä, miten tehokkaasti kunta on käyttänyt resurssinsa.
Toimijoiden pääasialliset rajoitteet	Kaikissa tulkintatyypeissä rajoitteet liittyvät preferensseihin; käsityksiin siitä, mikä on relevanttia; itsekyyteen; merkitysten antamiseen ja tulkintaan.			

Taulukko 1. Kunnan talouden tasapainon tulkintatyypit tulkintaympäristöittäin (Sinervo 2011, 233).

Talouden tasapainon kannalta tärkeää on kunnan resurssien riittävyys pitkällä aikavälillä. Lisäksi kunnan tarjoaman palveluvalikoiman tulisi olla sekä laajuudeltaan että määrältään riittävä suhteessa kunnassa olevaan palvelutarpeeseen. Toisaalta talouden tasapainon arvioinnissa tulisi huomioida myös kuntalaisten välisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen, sitä kunnan tilinpäätös ei kerro.²¹

Eero Laesterä on tutkinut kuntien talouden tasapainoa inhimillisen kuntatalouden näkökulmasta. Jos palvelun laadun heikentäminen tai palvelun karsiminen ylittää inhimillisen sietokyvyn tai sen rahoittaminen ei ole enää kohtuullista, ei voida puhua inhimillisestä kuntataloudesta. Tutkimuksessaan Laesterä havaitsi, että kunnat ovat velkaantuneet, vaikka vuosikate kattaa laskennalliset poistot. Ongelma on siinä, etteivät poistot ole oikealla tasolla. Kuntien vuosikatteet

²¹ Sinervo 2011, 234–235.

eivät kata nettoinvestointeja. Laesterä korostaa myös kuntaliitosten tarpeellisuutta kuntien talouden tasapainottamisen näkökulmasta ja huomauttaa, että kuntaliitos on samalla saneerausprosessi ja ettei ole tarkoituskaan, että palvelut pysyisivät entisellä tasollaan. Toisaalta vapaaehtoisetkin talouden tasapainotustoimenpiteet voivat olla haastavia kunnan operatiiviselle johdolle ja poliittisille päätöksentekijöille, koska tasapainottamistoimenpiteet, kuten kyläkoulun lakkautus, voivat saada paljon vastustusta osakseen kuntalaisilta. Todellisissa talouden tasapainottamistoimenpiteissä ei tulisi tarttua ”kikkoihin”, vaan tehdä oikeita rakenteellisia uudistuksia.²²

1.3 Tutkimusmenetelmät

1.3.1 Tutkimuskysymys

Yhtenä kuntaliitosten tärkeimmistä elementeistä on tasapainoisen kuntatalouden saavuttaminen, laadukkaiden palveluiden tuottamisen ohella. Optimaalista kuntakokoa selvittäneissä tutkimuksissa on saavutettu ristiriitaisia tuloksia siitä, kuinka paljon kuntien taloudellinen asema on todellisuudessa parantunut liitoksen toteuttamisen jälkeen. Monikuntaliitoksia koskeva tutkimus on ollut toistaiseksi vähäistä. Lisäksi kuntaliitoksen vaikutuksia liitoksen vastaanottavaan kaupunkiin ei ole kattavasti selvitetty. Tässä tutkimuksessa halutaan selvittää Jyväskylän kaupungin taloudellisen tasapainon ja kehityksen tilaa monikuntaliitoksen toteuttamisen jälkeiseltä ajalta. Tutkimuksen pääkysymys muotoutuu seuraavasti:

Miten monikuntaliitos on vaikuttanut Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoon ja mikä on kehityksen suunta?

Tutkimuskysymyksen avulla halutaan selvittää, onko kuntaliitoksen alkuvaiheessa asetettuja taloudellisia tavoitteita saavutettu, miltä Jyväskylän talous näyttää talouden tasapainon näkökulmasta, miten Jyväskylän talous on kehittynyt vuosien varrella ja miltä se saattaa näyttää lähitulevaisuudessa. Tutkimuksessa on näitä tarkoituksia varten sovellettu muun muassa ARTTU-tutkimuksen tunnuslukuja talouden kehityksen arvioinnissa sekä kiinnitetty erityistä huomiota kuntakonsernin tunnuslukuihin. Tutkimuksen tavoitteena on saada luotettava kuva kaupungin taloudesta, jossa on huomioitu muun muassa kaupungin talouden tasapaino pitkällä aikavälillä, sen todellisen tulorahoituksen tarve ja peilata asetettuja taloudellisia tavoitteita toteutuneeseen kehitykseen.

²² Laesterä 2012, 122–127.

1.3.2 Kvalitatiivinen tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen, mutta se sisältää myös jossakin määrin kvantitatiivisen tutkimuksen piirteitä. Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä, että aineiston kerääminen, käsittely ja analyysi lomittuvat toisiinsa, jolloin tutkimuksen eteneminen ei ole yhtä suoraviivaista kuin määrällisessä tutkimuksessa ja tutkimuksen eri vaiheet ovat tiiviisti kietoutuneet toisiinsa. Analysointi on vahvasti aineistosidonnaista ja lukijan pitäisi pystyä seuraamaan tutkijan päättelyä ja saavuttaa samat johtopäätökset.²³ Kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa tyypillistä on liikkuminen induktiivisesti, eli yksityisestä yleiseen. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa sen sijaan liikutaan deduktiivisesti, yleisestä yksityiseen. Deduktiivisessa tutkimustavassa teoria on luotava ennen kuin sitä voidaan testata.²⁴ Induktiivisessa tutkimustavassa sen sijaan ei pyritä teorian tai hypoteesien testaamiseen, vaan lähtökohtana on teorian kehittely aineiston monitahoisella ja yksityiskohtaisella tarkastelulla²⁵. Tässä tutkimuksessa sovelletaan induktiivista tutkimustapaa, jossa tilinpäätösaineistojen yksityiskohtaisella tarkastelulla pyritään luomaan kuvaa yksittäisen kaupungin talouden tasapainosta ja arvioimaan kuntaliitoksen vaikutuksia siihen.

Tapaustutkimuksen käsite on usein ymmärretty virheellisesti tutkimusmetodiksi. Tapaustutkimus voi kuitenkin sisältää useita tutkimusmenetelmiä. Tapaustutkimus ei siten ole metodi, vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia, joka mahdollistaa erilaisten aineistojen ja menetelmien käytön.²⁶ Robert K. Yin (1989) määrittelee tapaustutkimuksen empiiriseksi tutkimukseksi, jossa tutkitaan jotakin ilmiötä luonnollisessa ympäristössään, hyödyntäen monenlaista empiiristä aineistoa. Tapaustutkimuksen ei tarvitse olla puhtaan kvalitatiivinen, vaan se voi käyttää hyväkseen myös kvantitatiivista informaatiota.²⁷ Tämä näkyy myös jossakin määrin tutkimuksessa. Tutkimuksessa hyödynnetään tilastollista aineistoa, mutta sitä ei pyritä systemaattisesti testaamaan tilastollisin testein. Aineisto tukee sen sijaan tutkimuksen laadullista tulkintaa.

Empiiriset tutkimukset käsittelevät aina tapauksia, mutta tapaustutkimuksen erityispiirre on siinä, että sen kohteena on useimmiten tapahtumakulku tai ilmiö. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota vain pieneen joukkoon tapahtumia, monesti vain yhteen tapaukseen. Tapaustutkimuksen avulla tehdään perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuksen lähtökohtana on kerätä

²³ Uusitalo 1991, 81.

²⁴ Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 29.

²⁵ Uusitalo 1991, 81; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 160.

²⁶ Laine ym. 2007, 9.

²⁷ Uusitalo 1991, 76.

mahdollisimman monipuolinen aineisto ja kuvata sen perusteella tutkimuksen kohde perusteellisesti. Tapaustutkimukselle tyypillisiä piirteitä ovat sen kokonaisvaltainen analyysi luonnollisesti ilmenevästä tapauksesta (holistisuus), kiinnostus sosiaaliseen prosessiin tai prosesseihin, useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö, aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen sekä tapauksen ja kontekstin rajan hämäryys.²⁸ Tässä tutkimuksessa tapauksena toimii ensisijaisesti Jyväskylän kaupunki, vaikka tapaukseen liittyvät myös Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahden kunta.

Tapaustutkimus on jaettavissa seitsemään erilaiseen tyyppiin, joita ovat kriittinen, äärimmäinen, ainutlaatuinen, tyypillinen, paljastava, tulevaisuudesta kertova ja pitkittäisotokseen perustuva tutkimus. Tämä tutkimus on luonteeltaan pitkittäisotokseen perustuva tapaustutkimus, joka tarkoittaa, että samaa tapausta tutkitaan vähintään kahtena ajanjaksona. Tutkimuksen tavoitteena on siten hahmottaa olosuhteiden muuttumista ajassa.²⁹ Jyväskylää tutkittaessa huomio kiinnittyy taloudellisten tunnuslukujen kehittymiseen 11 vuoden ajalta ja toteutuneen kehityksen perusteella arvioidaan myös jossakin määrin lähitulevaisuutta.

Yksi tärkeimmistä kysymyksistä tapaustutkimuksessa on se, mitä voimme oppia tapauksesta? Tapaustutkimukselle on ominaista sen tapa tarkastella usein monimutkaisia ja pitkään jatkuvia ilmiöitä, joten se soveltuu hyvin vastaamaan kysymyksiin miten ja miksi.³⁰ Jyväskylän alueen kehitys on esimerkillinen tapaus monimutkaisesta ja pitkään jatkuneesta ilmiöstä, joka on yhä käynnissä ja jonka kehitys antaa viitteitä siitä, miten suurehkon kaupunkialueen menestymiseen ja talouden tasapainoon on kuntaliitos vaikuttanut.

Tapaustutkimuksen ohella ollaan usein kiinnostuneita tutkimustulosten yleistettävyydestä. Yleistettävyys voi kuitenkin tarkoittaa kahta eri asiaa. Tilastollinen yleistettävyys merkitsee sitä, että tutkittujen yksiköiden johtopäätöksiä voidaan yleistää koskemaan kaikkiin samanlaisiin yksiköihin. Tapaustutkimuksen tavoite ei ole kuitenkaan pyrkiä tilastolliseen yleistettävyyteen, vaan analyyttiseen yleistettävyyteen. Analyyttinen yleistys tapaustutkimuksessa tarkoittaa sitä, että tutkimuksen avulla on onnistuttu tekemään teoreettisia tai analyyttisiä yleistyksiä, jotka ovat päteviä myös tutkitun tapauksen ulkopuolella.³¹ Tässä tutkimuksessa yleistämisen mahdollisuus konkretisoituu pääasiassa konsernitilinpäätöstunnuslukujen hyödyntämisessä talouden tasapainon

²⁸ Laine ym. 2007, 9-10.

²⁹ Laine ym. 2007, 31-32, 34.

³⁰ Laine ym. 2007, 10.

³¹ Uusitalo 1991, 78.

arvioinnissa kuntakentällä laajemmin. Yleistettävyyteen ei kuitenkaan pyritä samassa mittakaavassa Jyväskylän talouden tasapainoa arvioitaessa, koska kunnat eroavat toisistaan hyvin paljon ja siten yleistäminen olisi hankalaa. Toisaalta kvalitatiivisen tutkimuksen pääasiallinen tavoite ei välttämättä ole tutkimustulosten yleistettävyys³². Tapaustutkimuksen ja tilastollisen tutkimuksen ero on myös siinä, että tapaustutkimuksen kohteena toimii vain yksi tapaus tai muutamia tapauksia, kun tilastollisessa tutkimuksessa tutkittavia yksiköitä on paljon. Vaikka tapaustutkimuksessa löytyisi tyypillisiä tapauksia, keskimääräistä tapausta ei ole olemassa³³.

1.3.3 Keskeiset valinnat ja rajaukset

Tutkimuksen lähtökohtana oli löytää monikuntaliitos, jota tutkittaisiin taloudellisten tunnuslukujen avulla pitkittäistutkimuksena. Monikuntaliitokset yleistyivät yhdistymisavustus uudistusten seurauksena vasta 2000-luvun lopulla, joten luontevimmaksi ajankohdaksi valikoitui vuosi 2009, jolloin toteutui ennätysmäärä monikuntaliitoksia. Monien aiempien monikuntaliitoksia tutkineiden tutkimusten ongelmana on ollut niiden toteutus varhaisessa vaiheessa liitosten jälkeen, jolloin pitkittäistutkimuksen tekeminen on ollut hankalaa ja luotettavia tuloksia liitosten taloudellisesta menestymisestä pidemmällä aikavälillä ei ole saavutettu. Tätä tutkimusta tehdessä vuosien 2009 monikuntaliitoksista on jo kulunut seitsemän vuotta, joka mahdollistaa aiempaa paremmat mahdollisuudet tutkia liitoksen taloudellisia vaikutuksia talouden tasapainon näkökulmasta.

Tämä tutkimus ei ole varsinainen monikuntaliitostutkimus, jossa ollaan kiinnostuneita kuntaliitoksella saavutettavista mittakaavaeduista. Vaikka mittakaavaedut ovat tyypillisesti keskeinen osa-alue kuntaliitosten taloudellisten tavoitteiden taustalla, tässä tutkimuksessa halutaan kuitenkin keskittyä kuntaliitoksen vaikutuksiin kaupungin talouden tasapainon näkökulmasta. Tätä varten tutkimuksessa on hyödynnetty aiemmassa tutkimuksessa käytettyjä kunnallistalouden analysoinnin mittareita, jotka antavat joiltakin osin luotettavamman kuvan talouden tasapainosta kuin perinteiset kuntien tilinpäätöksistä johdettavat tunnusluvut.

Tutkimuksessa haluttiin kiinnittää huomiota vain yhteen monikuntaliitostapaukseen, koska se mahdollistaa liitoksen analysoinnin syvällisemmin, kuin mitä olisi voitu saavuttaa useita liitostapauksia tutkimalla. Valinta perustuu myös aiemmassa tutkimuksessa havaittuun seikkaan siitä, että kuntaliitostapausten vertailu on erityisen haastavaa, koska niiden paikalliset olosuhteet

³² Alasuutari 2011, 183.

³³ Laine ym. 2007, 11–12.

vaikuttavat voimakkaasti liitoksesta saavutettaviin hyötyihin ja haittoihin. Luotettavien johtopäätösten saavuttaminen useampaa monikuntaliitosta tutkimalla olisi siten ollut hankalaa.

Tutkimuksen kriteerinä oli myös valita kuntaliitos, joka olisi kokoluokaltaan kohtuullinen ja kertaluontoinen. Hyvin monta kuntaa sisältävien monikuntaliitosten tutkiminen olisi osoittautunut mutkikkaaksi tutkia, koska ne sisältävät lukemattoman määrän muuttujia ja vaatinevat siksi pidemmän aikavälin kulumista kuin mitä voitiin tässä vaiheessa ajan puitteissa saavuttaa. Tutkimukseen ei myöskään haluttu valita monikuntaliitosta, johon on vuosien varrella lisätty jatkuvasti kuntia. Tällaisissa kunnissa liitosvaihe on jatkuvasti käynnissä ja murrosvaiheen vuoksi ei voitane saavuttaa johtopäätöksiä kunnan talouden tasapainosta pidemmällä aikavälillä, koska murrosvaiheen mahdollisesta päättymisestä on kulunut liian lyhyt aika. Näiden seikkojen perusteella tutkimuskohteeksi valikoitui Jyväskylän kaupunki, joka toteutti monikuntaliitoksen Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan kanssa vuonna 2009.

Tutkimuksen analyysi painottuu Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan osalta viimeiseen itsenäiseen vuoteen (2008) ja Jyväskylän kohdalla vuosiin 2005-2008 ennen liitosta ja vuosiin 2009-2015 liitoksen jälkeen. Lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty Jyväskylän vuoden 2016 talousarviota, arvioitaessa kunnan lähitulevaisuutta. Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan tilinpäätöksiä ei ollut saatavissa vuotta 2008 aiemmalta ajanjaksolta, mutta toisaalta se ei ollut tarpeellista, koska tutkimuksessa keskitytään pääasiassa Jyväskylän kaupungin talouden kehitykseen ja tasapainoon.

Tutkimuksen kannalta relevanttia on Jyväskylän kaupungin erillistilinpäätösten tarkastelu emokunnan taloudellisten lukujen lisäksi konsernin lukujen valossa. Erityinen syy valinnalle on kuntien yleistynyt tapa tuottaa kuntapalveluja tytäryhteisöissä ja kuntayhtymissä. Esimerkiksi vuonna 2008, Jyväskylän kaupunki tuotti palvelujaan yhteensä 44 tytäryhteisössä ja viidessä kuntayhtymässä. Vuonna 2015 tytäryhteisöjen määrä oli kasvanut 62:een ja kuntayhtymien määrä oli pudonnut kolmeen.³⁴ Jotta kaupungin talouden tasapainoa ja liitoksen vaikutuksia voitaisiin tutkia kokonaisvaltaisesti, on tutkimuksessa tarkasteltava kaupunkia kokonaisuutena. Konsernilukujen tarkastelu painottuu pääasiassa vuosille 2008-2015. Koska tapauksen kunnat ryhtyivät soveltamaan täydellistä konsernitalinpäätöstä vasta vuoden 2008 tilinpäätökseen kuntalainsäädännön uudistuksesta johtuen, on konsernilukujen tarkastelu joiltakin osin ollut rajoitettua, eikä kaikissa analyyseissä ole

³⁴ Jyväskylän kaupunki 2009a, 54; 2016a, 70.

voitu hyödyntää konsernin tunnuslukuja vuotta 2008 aiemmalta ajanjaksolta. Tutkimuksessa on kuitenkin pyritty hyödyntämään Jyväskylän konsernitasetta mahdollisimman kattavasti vuotta 2008 edeltävältä ajalta.

Kunnan talous jaetaan yleensä kahteen osaan: reaali- ja rahataloudeksi. Vaikka niitä pidetään saman asian kahtena eri puolena, on tässä tutkimuksessa päätetty huomioida erityisesti rahataloudesta johdetut tilinpäätöksen tunnusluvut. Rahataloutta mittaamalla voidaan saada käsitys reaalityaloudesta, mutta reaalityalouden kokonaisvaltaisessa tarkastelussa tulisi huomioida myös palveluvalikoiman laajuus ja riittävyys sekä asiakastyytyväisyys. Tutkimuksen rajallisista resursseista johtuen, on palveluvalikoimaa koskeva tutkimus jätetty pois ja huomiota on kiinnitetty ensisijaisesti palveluista aiheutuviin kustannuksiin ja niiden muutoksiin. Tutkimus ei näin ollen vastaa kysymykseen siitä, mikä on kaupungin palvelujen riittävyys ja laajuus tai mitä kuntalaiset ajattelevat palvelutasosta.

1.3.4 Tutkimuksen empiirinen aineisto ja sen käsittely

Tutkimuksen empiirisenä aineistona toimivat pääasiassa Jyväskylän kaupungin tilinpäätökset vuosilta 2005-2015, talousarviot vuosilta 2009 ja 2016 sekä Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan tilinpäätökset vuodelta 2008. Lisäksi apuna on käytetty Tilastokeskuksen tilastoimia taloudellisia tunnuslukuja kolmesta edellä mainitusta kunnasta. Joidenkin taloudellisten tunnuslukujen vertailun mahdollistamiseksi on hyödynnetty myös muiden suurten kaupunkiseutujen tilinpäätöksiä vuodelta 2015. Tutkimuksessa käytettyjä vertailukaupunkeja ovat Helsinki, Kuopio, Oulu ja Tampere. Vertailun avulla on haluttu tuoda kontekstiin Jyväskylän taloudellisten tunnuslukujen suuruutta suhteessa muihin suuriin kaupunkiseutuihin.

Tilinpäätöstietojen tulkinnassa on apuna käytetty Suomen Kuntaliiton kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeita kunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja konsernitilinpäätöksestä. Keskeinen tilinpäätöstietojen tulkinnassa käytetty lähde on ollut myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen arviointitutkimus (ARTTU), jonka taloudellisen kehityksen tunnuslukuja on sovellettu myös tässä tutkimuksessa.

Muita tutkimuksen kannalta tärkeitä lähteitä ovat olleet Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan väliset yhdistymissopimukset ja sopimus henkilöstöstä. Lainsäädännön kannalta tärkeitä lähteitä ovat olleet kuntalaki, kirjanpitolaki ja eräät hallituksen esitykset kuntalain uudistamiseksi.

Tilinpäätöslukuja taulukoitaessa ja kuvioita muodostaessa on huomiota kiinnitetty eri vuosien väliseen vertailukelpoisuuteen. Tiettyinä vuosina tapahtuneet tunnuslukujen esitystapojen tai tilinpäätöskäytäntöjen muutokset on muutettu yhtenäisiksi tai jos se ei ole ollut mahdollista, muutosten aiheuttamat vaikutukset on tuotu tutkimuksessa ilmi.

1.4 Tutkimuksen eteneminen

Tutkimuksen toisessa luvussa tutustutaan ensiksi kunnan talouden perusteisiin ja hahmotetaan, mitkä ovat kunnan keskeisimpiä menoja ja miten kunta kerää tuloja menojensa kattamiseksi. Luvussa käsitellään myös tulojen ja menojen tasapainoa ja niiden monitulkintaisuutta. Talouden tasapainoa on lisäksi pohdittu kuntalain alijäämän kattamisvelvoitteen näkökulmasta. Luvun lopussa on esitetty niitä keinoja, joita kunnalla on käytettävissään taloutensa tasapainottamiseksi.

Kolmannessa luvussa tutustutaan tarkemmin kuntaliitoksen tuomiin taloudellisiin vaikutuksiin ja esitellään lyhyesti muun muassa valtion kuntauudistushankkeissa esitettyjä visioita kuntaliitosten taloudellisista hyödyistä kunnille. Lisäksi luvussa käsitellään monikuntaliitoksen potentiaalisia taloudellisia mahdollisuuksia ja uhkatekijöitä.

Neljännessä luvussa käydään läpi kunnan tilinpäätöksen sisältöä, jossa on tarkemmin kerrottu kunnan toimintakertomuksesta, tuloslaskelmasta, taseesta, rahoituslaskelmasta ja liitetiedoista. Luvussa tutustutaan myös konsernitilinpäätöksen sisältöön ja sen korostuneeseen merkitykseen nykypäivän kuntataloudessa.

Viidennessä luvussa on esitelty tilinpäätösaineiston analysoinnin kannalta tärkeitä periaatteita mittaamisesta ja erityisesti mittaamisen validiuden, reliaabeliuden ja relevanssin merkityksestä. Luvussa käydään lyhyesti läpi myös tilinpäätösaineistojen analysoinnissa käytetyt tunnusluvut ja muut indikaattorit.

Kuudennessa luvussa on tiivistetysti esitelty Jyväskylän monikuntaliitoksen taustaa ja aikaa ennen kuntaliitosta. Kaikkia kolmea kuntaliitoskuntaa on lyhyesti esitelty ja niiden taloudelliset tunnusluvut viimeisiltä itsenäisiltä vuosiltaan on tiivistetty tunnuslukutaulukoihin. Lisäksi kuntien yhdistymissopimusten taloudellisia tavoitteita on käsitelty luvun lopussa.

Seitsemännessä luvussa on toteutettu varsinainen Jyväskylän kaupungin talouden tasapainon analysointi eri tunnuslukujen avulla, joissa on hyödynnetty ARTTU-tutkimuksen ja Suomen Kuntaliiton laatimia kunnallistalouden tunnuslukuja sekä muiden aiempien kuntataloustutkimusten suosituksia hyödynnettävistä tunnusluvuista. Luvussa käsitellään Jyväskylän kaupungin väestöä, talouden tasapainoa, tuloja ja menoja sekä vakavaraisuutta. Tunnusluvuissa on huomioitu sekä kaupungin että konsernin tunnusluvut.

Tutkimuksen viimeisessä luvussa käsitellään tilinpäätösanalyysin tuloksia ja arvioidaan kehityksen suuntaa. Lisäksi luvussa on pohdittu tutkimustulosten perusteella saavutettuja havaintoja ja niiden merkitystä Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoisuuden kannalta ja myös laajemmassa kunnallistaloudellisessa kontekstissa.

2 KUNNAN TALOUS JA SEN TASAPAINO

2.1 Kunnan talous

Kunnat vastaavat Suomessa sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisesta ja niiden rahoittamisesta. Hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuu nojaa Suomen perustuslakiin, kuntalakiin ja muihin erityislakien säännöksiin. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen (2:16 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (2:19 §) tulevat suoraan perustuslaista (731/1999). Lainsäädännöllä nämä tehtävät on säädetty pääosin kuntien vastuulle. Kunta voi ottaa hoitaakseen myös muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia tehtäviä (KuntaL 2:7 §). Laeissa säädettyjä sosiaalisia perusoikeuksia kutsutaan arkikielessä peruspalveluiksi, joiden ensisijainen järjestämisvastuu on kunnilla. Valtaosan kuntien menoista muodostavat sosiaali- ja terveystaloudet sekä opetus- ja kulttuuritoimen palvelut.³⁵ Vuoden 2016 kuntien ja kuntayhtymien talousarvioiden perusteella sanottujen menojen arvioidaan olevan yhteensä 79 prosenttia kokonaismenoista, joka on noin 36 miljardia euroa³⁶.

Tuottaakseen palveluja, kunta tarvitsee tuloja. Perustuslaissa (731/1999) on säädetty kunnan verotusoikeudesta (121.3 §), joka on yksi kunnan tulorahoituksen peruspilareista. Noin puolet kunnan tuloista kerätään veroilla. Kunnan verotulot muodostuvat kunnallisverosta, yhteisöverosta ja kiinteistöverosta. Näistä merkittävin on kunnallisvero, joka käsittää keskimäärin 85 prosenttia kaikista verotuloista. Yhteisöveron merkitys vaihtelee kunnittain, riippuen elinkeinotoiminnan määrästä kunnan alueella ja lisäksi se on erityisen herkkä suhdannevaihteluille. Kiinteistövero sen sijaan on verotuloista kaikista vakain, mutta tulonlähteenä se muodostaa keskimäärin vain 6 prosenttia kunnan verotuloista. Kunnan valtuustolla on mahdollisuudet päättää tuloveroprosentista vapaasti, mutta yhteisö- ja kiinteistöveroon sillä ei ole samanlaista vaikutusvaltaa. Yhteisöveron määrään kunta ei voi päätöksillään suoraan vaikuttaa ja lainsäädännöllä kiinteistöverolle on säädetty ala- ja ylärajat.³⁷

Toinen merkittävä tulonlähde kunnille ovat valtionosuudet. Valtio osallistuu kuntien palvelujen rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on turvata julkisten palveluiden saatavuus tasaisesti koko maassa kohtuullisella veroasteella kansalaisten asuinpaikasta huolimatta. Valtionosuuksien suuruus perustuu laskennallisuuteen, jossa huomioidaan

³⁵ Myllymäki 2007, 204–205.

³⁶ Suomen Kuntaliitto 2016c.

³⁷ Björkwall ym. 2012, 16–17.

muun muassa kunnan ikärakenne, syrjäisyys sekä vammaisten, työttömien ja vieraskielisten määrä. Valtionosuuksia maksetaan pääasiassa tasasuhteisesti kaikille kunnille, jolloin kunnissa peruspalveluiden omarahoitusosuus asukasta kohden on yhtä suuri. Valtionosuudet eivät siten perustu kunnan todellisiin kustannuksiin, jonka seurauksena kunta ei voi omilla päätöksillään vaikuttaa valtionosuuden määrään.³⁸

Kolmas tulonlähde kunnilla ovat maksu- ja myyntitulot. Kuntien ja kuntayhtymien menoista noin 20 prosenttia rahoitetaan maksu- ja myyntituloilla. Maksutulot ovat asiakasmaksuja ja muita maksuja tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tavoitteena ei ole tuotantokustannusten kattaminen kokonaisuudessaan, vaan hinta voi määräytyä esimerkiksi asiakkaan maksukyvyn mukaan. Myyntitulot ovat sen sijaan tuloja tavaroiden ja palvelujen myynnistä, jotka ovat lähtökohtaisesti hinnoiteltu siten, että ne kattavat suoritteesta aiheutuneet tuotantokustannukset. Maksutuottoja rajoittavat kuitenkin oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden periaatteet ja myös lainsäädännössä on asetettu enimmäismäärät tietyille asiakasmaksuille.³⁹

Kuntien talous muodostuu kahdesta eri ulottuvuudesta: reaali- ja rahataloudesta. Reaalitaloudessa on kyse kunnan palvelujen tuottamisesta. Palveluja ovat muun muassa sosiaali- ja terveystaloudet sekä koulutuspalvelut. Kunta hankkii tuotannontekijöitä, valmistaakseen suoritteita, jotka konkretisoituvat palveluina kuntalaisille. Rahatalous kytkeytyy tiiviisti reaalitalouteen, toimien sen vaihdon välineenä. Jotta kunta voisi tuottaa palveluja asukkailleen, vaatii se kunnalta panostuksia tuotannontekijöihin ja henkilöstöön, joiden korvaus maksetaan rahalla. Raha myös määrittää reaalitalouden arvoa, ollessa sen arvon mitta. Rahan käyttö kuntataloudessa on kuitenkin sikäli ongelmallista, että kunta ei pyri tuottamaan useimpia palvelujaan täyttä rahallista korvausta vastaan, vaan suurin osa palvelujen rahoituksesta kootaan verotuloina ja valtionosuuksina. Raha on kuitenkin tärkeä yhtenäinen nimittäjä arvioitaessa kunnan voimavaroja ja sen ongelmia.⁴⁰

Reaalitaloudessa tapahtuvat muutokset ovat kuntien taloudellisten paineiden lähde. Palvelutarpeiden kasvu vaatii kunnalta lisärahoitusta, joiden toteuttamiseksi kunnan on kasvatettava tulojaan ja/tai hillittävä menojensa kasvua.⁴¹ Tulojen lisäys voi tapahtua esimerkiksi verotuloja kasvattamalla, mutta kuntien mahdollisuudet tehdä suuria verolinjapäätöksiä ovat suppeat johtuen lainsäädännön

³⁸ Björkwall 2012, 21, 23–24.

³⁹ Björkwall 2012, 24–25.

⁴⁰ Meklin & Vakkuri 2011, 284–285.

⁴¹ Meklin & Vakkuri 2011, 285.

rajoitteista⁴². Menojen hillintä perustuu sen sijaan kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen sekä kuntien palvelutehtävän sisällön rajoittamiseen. Reaalitalouden ongelmat kiteytyvät useimmiten niukkuuden käsitteeseen. Niukkuus viittaa tilanteeseen, jossa palvelutarpeet ylittävät jatkuvasti niiden tuottamiseen käytettävissä olevat voimavarat. Jotta niukkuuden raamittamassa taloudessa voitaisiin saavuttaa paras lopputulos, edellyttää se taloudenpidolta kahta eri asiaa. Ensinnäkin rajalliset voimavarat on kohdennettava (allokoitava) siten, että ne tuottavat mahdollisimman paljon hyvinvointia ja toiseksi, voimavarojen käytön tulisi olla mahdollisimman tuloksellista, eli kustannustehokasta ja vaikuttavaa. Kunnille niukkuus ei ole kuitenkaan vieras asia, vaan aivan tavallista arkea, sillä kuntien on jatkuvasti pohdittava, miten ne allokoisivat rajalliset resurssinsa järkevästi eri toimialoille ja tehtäville, tehden sen samalla tuloksekkaasti.⁴³

Kunnan talouden tulopuoli koostuu pääasiassa kuntalaisilta perittävistä verotuloista ja maksuista sekä valtionosuuksista. Koska kuntalaiset toimivat kuntapalvelujen rahoittajina ja tässä mielessä ajateltuna kunta on vain välikäsi palvelujen järjestämisessä, on kuntalaisilla oikeus odottaa hyvää vastiketta verovaroilleen, jotka realisoituvat kunnan tuottamina palveluina. Kunnan on siten toimittava mahdollisimman tuloksellisesti, eli palvelut on järjestettävä mahdollisimman alhaisin kustannuksin, mutta kuitenkin vaikutuksiltaan hyvätasoisina (kustannustehokkaasti). Mitä paremmin kunta tuottaa palvelujaan kuntalaisille, sitä korkeampi on niistä saatava hyvinvointi.⁴⁴

2.2 Kunnan talouden tasapaino

Hyvinvointipalvelujen tarjoaminen on kunnan tärkein tehtävä. Palveluja tuottaessaan kunnan on kuitenkin pystyttävä pitämään taloutensa tasapainossa. Kuntien itsehallinnon kannalta talouden tasapainon vaatimus on keskeinen reunaehto, sillä tulojen on riitettävä pitkällä aikavälillä käyttötalousmenojen ja investointien maksamiseen. Lähes kaikki kunnan menot johtuvat kuntapalvelujen järjestämisestä ja siten menojen leikkauksilla tai lisäämisillä on vaikutuksia kunnan palvelujen järjestämiseen.⁴⁵ Puhuttaessa kuntatalouden tasapainosta, viitataan sillä tyypillisesti tulojen ja menojen tasapainoon. Kun tulot ja menot ovat yhtä suuret, on talous tasapainossa. Jos kunnan tulot ovat menoja suuremmat, on talous ylijäämäinen. Alijäämää syntyy sen sijaan tilanteessa, jossa kunnan tulot eivät riitä kattamaan kunnan toiminnasta aiheutuvia menoja.⁴⁶ Kuntatalouden

⁴² Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 81–82.

⁴³ Meklin & Vakkuri 2011, 285.

⁴⁴ Meklin & Vakkuri 2011, 285.

⁴⁵ Meklin & Vakkuri 2011, 287.

⁴⁶ Kallio ym. 2012, 28.

tarkoituksena eivät kuitenkaan ole toistuvat ylijäämät tai alijäämät, vaan talouden tulisi olla tasapainossa, eli tavoite on periaatteessa nollatulos. Investointien rahoittaminen lainanotolla ei ole pitkällä aikavälillä kestävä ratkaisu ja se siirtää nykyisten käyttäjien sekä veronmaksajien osuutta kunnan palvelutuotannon investoinneista tulevien sukupolvien maksettavaksi.⁴⁷ Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi mikään sukupolvi ei saa kuluttaa tulevien sukupolvien varallisuutta ja siksi kunnan tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa⁴⁸.

Ajatuksena tulojen ja menojen tasapaino vaikuttaa yksinkertaiselta asialta, mutta ilmiönä se on varsin monitulkintainen⁴⁹. Kognitiivisessa psykologiassa, jossa keskitytään ihmisen tapaan havainnoida ympäristöään ja tehdä tulkintoja siitä, on usein todettu, että ihmisen havaintoprosessilla on taipumus tehdä yksitulkintaisia johtopäätöksiä. Monitulkintaista havaintokohdetta tulkitessaan ihminen on taipuvainen keskittymään vain yhteen tiedostamaansa tai tiedostamattomaansa tapaan nähdä ja tulkita kohdetta. Yksi tunnetuista tavoista havainnollistaa monitulkintaisuutta on Louis Albert Neckerin luoma ”Neckerin kuutioksi” kutsuttu kuvio, jonka sisätilan voi hahmottaa kahdella eri tavalla, riippuen tarkasteltavasta perspektiivistä (numerot 1 tai 2; katso kuvio 1). Neckerin kuutio havainnollistaa ennakollista ja esioletuksiin pohjautuvaa tapaa tulkita aistihavaintoja.⁵⁰ Kunnan talouden tasapainoa tulkittaessa voidaan esimerkiksi tutkia emokunnan ja kuntakonsernin tasapainoa tai kirjanpidollista ja todellista tasapainoa⁵¹.

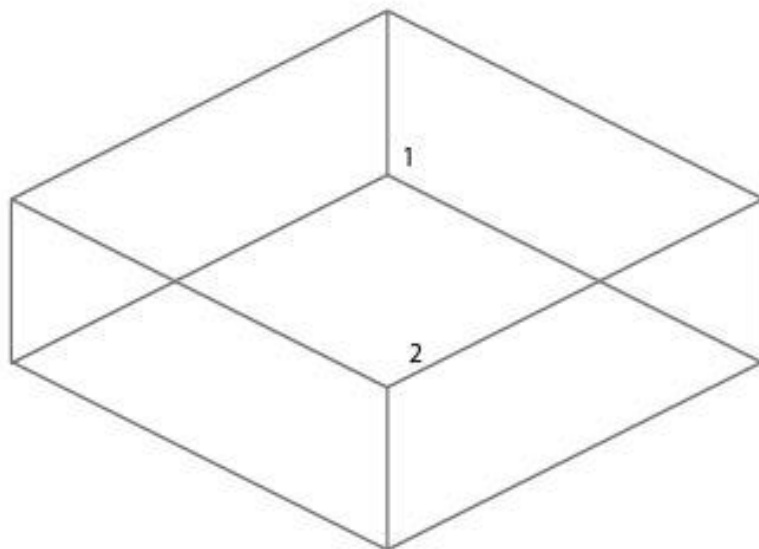
⁴⁷ Sisäasiainministeriö 2005, 9.

⁴⁸ Meklin ym. 2005, 174.

⁴⁹ Meklin & Vakkuri 2011, 287.

⁵⁰ Vakkuri 2009, 19.

⁵¹ Meklin & Vakkuri 2011, 287.



Kuvio 1. Neckerin kuutio (Vakkuri 2009, 20).

Tasapaino voi olla kirjanpidollista tai tosiasiallista. Tämä johtuu kunnan tuloslaskelman kattavuudesta. Se ei huomioi kaikkia kuntaorganisaatioon kuuluvia yhteisöjä, kuten kunnan osakeyhtiöitä.⁵² Kuntakonsernin sisäisillä liiketapahtumilla voi olla vaikutusta yksittäisen tilikauden yli- ja alijäämien syntymiseen, sekä aiempien tilikausien kertyneeseen yli- tai alijäämiin⁵³. Kirjanpidollinen tasapaino viittaa tuloslaskelman osoittamaan yli- tai alijäämään. Esimerkiksi kirjanpidollinen tasapaino voidaan saavuttaa siten, että kunta myy perustamalleen ja omistamalleen yhtiölle omaisuutta, joka kirjataan kirjanpidossa luovutusvoitoksi. Tämä luovutusvoitto on kuitenkin luonteeltaan vain laskennallista ja ei siten anna tosiasiallista kuvaa kunnan talouden tasapainosta.⁵⁴ Esimerkissä käytetyssä tapauksessa kunta on saavuttanut kirjanpidollisen tasapainon, joka myös sopusoinnussa säädösten ja ohjeiden näkökulmasta. Se kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi laskentatoimen kyvyn tuottaa oikeaa ja riittävää informaatiota talouden tasapainosta. Jos kirjanpidon osoittamaan tulokseen ei voida luottaa, tuskin voidaan olettaa, että alijäämän kattamiseksi tehtävät toimenpiteetkään ovat oikeita.⁵⁵

Kunnan talous on asiallisen ja taloudellisen perustarkoituksen mukaisesti toimeksiantotaloutta. Toimeksiantotalouden periaatteiden mukaan menojen ja tulojen tulee olla tasapainossa pitkällä aikavälillä. Mutta talouden tasapainolla voidaan tarkoittaa monia eri asioita. Tavoitellaanko reaali-

⁵² Meklin ym. 2005, 177.

⁵³ Leppänen 2011, 151.

⁵⁴ Kallio ym. 2012, 40.

⁵⁵ Meklin ym. 2005, 173.

vai rahatalouden tasapainoa? Jos tavoitteena on rahatalouden tasapaino, onko silloin kyse rahoitusvarallisuuden tasapainosta (tase), tulojen ja menojen tasapainosta (tuloslaskelma) vai kassavirtojen tasapainosta (rahoituslaskelma)? Tavoitellaanko lyhyen vai pitkän aikavälin tasapainoa? Rahataloutta mittaamalla voidaan saada kohtuullinen käsitys myös reaalityaloudesta. Ne eivät kuitenkaan täysin vastaa toisiaan. Kunta saattaa tuottaa palveluja, jotka reaalityalouden näkökulmasta ovat hyvin järjestettyjä, mutta rahatalouden näkökulmasta ne ilmenevät tuloslaskelman alijäämänä. Tilanne voi olla myös päinvastainen, jolloin tuloslaskelma osoittaa ylijäämää, mutta kunnan palvelutaso saattaa joiltakin osin jopa alittaa lakisääteisissä tehtävissä asetetun minimipalvelutason.⁵⁶

Kunnan talouden tasapainoa tarkastellaan tyypillisesti rahatalouden näkökulmasta, jonka tietolähteenä toimii kunnan tuloslaskelma. Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee nimenomaan tätä osa-aluetta kunnan rahataloudesta.⁵⁷ Kunnan taloudellisen tasapainon arviointi edellyttää kuitenkin tuloslaskelmalähtöisen yli- ja alijäämätarkastelun lisäksi rahoitusvarallisuuden, tulojen ja menojen ja kassavirtojen tasapainon arviointia. Kokonaisvaltaisessa talouden tasapainotarkastelussa tulisi myös huomioida rahatalouden lisäksi reaalityalouden, eli kunnan tarjoaman palveluvalikoiman laajuus ja riittävyys suhteessa kunnassa olevaan palvelutarpeeseen. Kaikkia näitä tulisi arvioida yhtä tilikautta pidemmällä aikavälillä, sillä ensisijaista kunnan talouden tasapainon kannalta on kunnan resurssien riittävyys pitkällä aikavälillä.⁵⁸

Talouden tasapainon saavuttamiseksi, kunnalla on käytettävissään erilaisia keinoja, kuten palvelutason heikentäminen tai palveluiden järjestäminen entistä tuloksellisemmin, eli kustannustehokkaammin ja vaikuttavammin. Seurauksena kunnan palvelutaso saattaa jäädä heikoksi, mutta kunnan toiminta itsenäisenä toimijana on turvattu. Sen sijaan, jos kunnan talous ei ole tasapainossa, voi se pitkällä aikavälillä uhata kunnan itsenäisyyttä. Tasapainon saavuttaminen voi edellyttää tulojen lisäämistä tai menojen kasvun hillintää. Keinona on myös velkaantuminen, jolloin kunta rahoittaa nykyistä palvelutasoaan tulevien sukupolvien kustannuksella.⁵⁹

Saavuttaakseen tosiasiallisen tasapainoisen tilinpäätöksen, kunnan tulorahoituksen pitäisi riittää käyttötaloudenmenojen lisäksi korvausinvestointeihin, jota pidettäisiin talouden tasapainon kannalta

⁵⁶ Meklin ym. 2005, 174–175.

⁵⁷ Meklin ym. 2005, 175.

⁵⁸ Sinervo 2011, 234–235.

⁵⁹ Meklin & Vakkuri 2011, 287.

minimitilanteena. Todellisuudessa kunnissa tehdään myös korvausinvestointien lisäksi uusinvestointeja, jotka niin ikään edellyttävät rahaa. Tosiasiallisen tasapainon saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin myös reaalitalouden huomioon ottamista, sillä pelkästään hyvältä näyttävä tilinpäätös ei kerro mitään siitä, kuinka hyvin palvelut on järjestetty ja vastaavatko ne riittävästi kuntalaisten tarpeita ja odotuksia.⁶⁰

2.3 Alijäämän kattamisvelvollisuus

Vaatus kunnan talouden tasapainosta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta otettiin kuntalakiin vuonna 2001. Vuonna 2006 säädöstä uudistettiin ja siinä määriteltiin kunnan ja sen toimielinten velvoite ryhtyä toimiin talouden tasapainottamiseksi tilanteessa, jossa kunnalla on merkittävä määrä kertynyttä alijäämää. Alijäämän kattamisvelvoitetta ei uudistuksessa ulotettu koskemaan kuntayhtymiä, vaan ne jäivät sääntelyn ulkopuolelle.⁶¹

Vuonna 2006 uudistetussa kuntalaissa (365/1995) säädettiin lain 65.3 §:ssä taloussuunnitelman tasapainosta ja alijäämän kattamisvelvoitteesta. Taloussuunnitelman tuli olla tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Lakia tulkitsemalla voitiin tulla johtopäätökseen, että neljän vuoden suunnittelukausi koski vain niitä kuntia, joiden taseessa ei talousarvion laatimisvuonna ollut ylijäämää. Jos kunnan kuluvan vuoden tasearvio oli ylijäämäinen, saattoi kunta tällöin laatia alijäämäisen taloussuunnitelman. Taloussuunnitelma voitiin myös laatia neljää vuotta pidemmäksi ajaksi, jos pystyttiin pitämään huolta siitä, ettei taseeseen päässyt muodostumaan kattamatonta alijäämää.⁶²

Jos kunnan taseen alijäämä oli niin suuri, ettei se saanut sitä katetuksi neljän vuoden suunnittelukautena, tuli kunnan taloussuunnitelman yhteydessä päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla kattamaton alijäämä saadaan valtuuston erikseen päättämänä ajankohtana katetuksi. Kuntalain mukainen alijäämän kattamisvelvollisuus kohdistui kunnan taseessa jo kertyneen alijäämän kattamiseen. Jos kunta joutui laatimaan erityisen toimenpideohjelman alijäämän kattamiseksi, edellytti se siitä riippumatta taloussuunnitelman laatimista tasapainoiseksi tai ylijäämäiseksi, jos

⁶⁰ Meklin ym. 2005, 178, 184.

⁶¹ Harjula & Prättälä 2012, 551–552.

⁶² Harjula & Prättälä 2012, 552.

kunnalla oli kertynyttä alijäämää taseessaan. Tasapainottamis- ja kattamisvelvoitteiden laiminlyönti ei kuitenkaan johtanut suoriin seuraamuksiin kunnalle, koska niistä ei ollut erikseen laissa säädetty.⁶³

Talouden suunnittelu on osoittautunut kunnille yhä haastavammaksi, koska kuntien tehtävien määrä on lisääntynyt, kustannukset ovat nousseet sekä kuntien tulopohjaan vaikuttaneet ratkaisut ovat aiheuttaneet kunnille merkittäviä vaikeuksia tasapainottaa talouttaan ja se on synnyttänyt yhä useampia alijäämäisiä kuntia. Vanhassa kuntalaissa (365/1995) alijäämäisten tilinpäätösten syntyminen oli nykyistä kuntalakia (410/2015) todennäköisempää, koska laki edellytti vain toimenpideohjelman laatimista alijäämän kattamiseksi erikseen sovittuna kattamiskautena, mikäli kunnalla oli taseessaan kattamatonta alijäämää. Tämä mahdollisti alijäämän kattamisvelvollisuuden siirtämisen pitkälle tulevaisuuteen, koska laki ei edellyttänyt ajallisen takarajan asettamista alijäämän kattamiselle, ainoastaan yksilöityjen toimenpiteiden laatimisen taloussuunnitelmaan, joita voitiin siirtää aina taloussuunnitelmista seuraaviin. Käytännössä toimenpideohjelmien menestys on ollut heikkoa ja alijäämiä ei ole saatu katetuksi, jolloin kattamatonta alijäämää on päässyt kumuloitumaan kuntien taseisiin toimenpideohjelmista riippumatta. Tilanteesta seuraa, että alijäämiä ei saada katetuksi, jolloin kumuloituvien alijäämien kattaminen siirtyy tulevaisuuteen ja kunnan kyky selvittää niistä omin voimin muuttuu entistä hankalammaksi. On kuntia, joissa taloussuunnitelmissa kunnan talous on suunniteltu tasapainoiseksi, mutta käytännössä tasapainoa ei koskaan saavuteta.⁶⁴

Vuonna 2015 voimaan astuneessa kuntalaissa (410/2015) alijäämän kattamisvelvollisuutta on aiemmasta selvästi tiukennettu. Kuntalain 110.3 §:n mukaan:

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kunnan tulee taloussuunnitelmassa päättää yksilöidyistä toimenpiteistä, joilla alijäämä mainittuna ajanjaksona katetaan.

Lisäksi lain 110.6 §:n mukaan alijäämän kattamisvelvollisuutta sovelletaan myös kuntayhtymiin. Lain uudistamisen taustalla vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet alijäämäisten kuntien lisääntyminen sekä EU-säätelyn vaatimukset aiempaa tiukemmasta julkisen talouden alijäämän hallinnasta. Lakiuudistuksella halutaan terävöittää kuntien taloudellisen ohjauksen sääntelyä. Kuntalain tiukempi sääntely edellyttää jatkossa alijäämän kattamista neljän vuoden ajanjaksolla, eikä se mahdollista

⁶³ Harjula & Prättälä 2012, 552–553.

⁶⁴ HE 268/2014 vp, 79–80, 216.

aiemman lain kaltaista kykyä siirtää alijäämän tosiallista kattamista hamaan tulevaisuuteen.⁶⁵ Erillistä toimenpideohjelmaa ei myöskään enää laadita, vaan yksilöidyistä tasapainottamistoimista on jatkossa päätettävä taloussuunnitelmassa⁶⁶. Käytännössä alijäämän kattamisvelvollisuus kohdistuisi viidelle vuodelle, sillä se sisältäisi tilinpäätösvuotta seuraavan kuluksen tilivuoden, jolloin talousarviota kunta voisi jo tarkistaa sekä sitä seuraavat neljä taloussuunnitelmavuotta. Jos kunta tai kuntayhtymä ei kykenisi saamaan talouttaan tasapainoon ja alijäämää katetuksi säädettyä aikana, voisi se joutua erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn, jota kutsutaan myös nimellä kriisikuntamenettely. Ensisijainen tavoite uudella sääntelyllä on saada uskottava tapa ennaltaehkäistä uusien alijäämien syntymistä ja kumuloitumista kuntien taseisiin.⁶⁷ Uutta sääntelyä sovelletaan ensimmäisen kerran vuoden 2015 kertyneisiin alijäämiin, jolloin alijäämän tulee olla katettuna vuoden 2020 tilinpäätöksessä, mutta erityisen alijäämäisille kunnille on annettu kaksi vuotta lisäaikaa saada alijäämänsä katettua⁶⁸. Joillekin taloudellisesti hankalassa asemassa oleville kunnille uuden sääntelyn aikajänne voi kuitenkin osoittautua liian lyhyeksi kertyneen alijäämän suuruuden vuoksi⁶⁹.

2.4 Keinoja talouden tasapainottamiseksi

Kunnan keinot taloutensa tasapainottamiseksi ovat hyvin rajalliset. Valtaosa kuntien tehtävistä on valtiovallan toimesta määrätty kuntien vastuulle. Lakisääteiset tehtävät jakautuvat yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin ja niin sanottuihin subjektiivisiin oikeuksiin, joiden suhteen kunnalla ei ole lainkaan vaikutusvaltaa, sillä niissä pätee ehdoton järjestämisvelvollisuus.⁷⁰ Subjektiivinen oikeus on esimerkiksi lapsen oikeus päivähoitopaikkaan (VarhaiskasvatusL 36/1979). Arvioiden mukaan kunnan menotalouden sidonnaisuuden aste olisi jopa 90 prosentin luokkaa⁷¹. Ainoastaan kunnan itsehallintonsa perusteella ottamat tehtävät ovat kunnan päätösvallassa⁷².

Kuntien tulopuoli on niin ikään rajoitettua. Kunnan rahoitus koostuu veroista, valtionosuuksista, maksu- ja myyntituloista sekä rahoitustuloista. Verotuloista kunnan suurin vaikutusvalta kohdistuu kunnallisveroprosenttiin. Veroprosentille ei ole säädetty ylärajaa, mutta esimerkiksi valtion

⁶⁵ HE 268/2014 vp, 11, 107.

⁶⁶ Suomen Kuntaliitto 2015b.

⁶⁷ HE 268/2014 vp, 107.

⁶⁸ Suomen Kuntaliitto 2015b.

⁶⁹ Valtiovarainministeriö 2012, 33.

⁷⁰ Sisäasiainministeriö 2005, 14.

⁷¹ Heuru, Mennola & Rynänen 2008, 292.

⁷² Sisäasiainministeriö 2005, 14.

yksipuolisesti päättämät vähennykset voivat syödä lähes kaiken hyödyn veroprocentin korottamisesta. Kunnallisveroprocentille on laissa säädetty minimi- ja maksimimäärät ja yhteisöverojen määrään kunta ei voi suoraan ja lyhyellä aikavälillä vaikuttaa. Valtionosuuksien määrään kuntien vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä olemattomat. Maksutuloja säätelee muun muassa kuntien asiakasmaksulainsäädäntö ja palveluille on monesti säädetty maksujen ylärajat. Myynti- ja rahoitustulot ovat niin ikään monelta osin tosiasiallisesti rajoitettuja.⁷³

Kunta voi jossakin määrin vaikuttaa palvelujensa monipuolisuuteen, kunhan ne ylittävät säädetyn minimitason. Myös palvelujen saatavuudessa voi olla jonkin verran joustovaraa. Lainsäädännössä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta määrätä, miten kunnan on järjestettävä palvelunsa, joten kunta voi vaikuttaa palvelutuotantoonsa tuottamalla palveluita esimerkiksi yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostamalla palvelut kuntaorganisaation ulkopuolelta. Kunta voi myös pyrkiä supistamaan sellaisia palveluja, jotka se on itsehallintonsa perusteella ottanut hoitaakseen. Kunta voi rajoitetusti vaikuttaa tulopuoleensa kunnallis- ja kiinteistöveroprocenttien tasoa muuttamalla ja vaikuttamalla myynti- ja maksutuloihin.⁷⁴ Jos kunnalla on taseessaan kattamatonta alijäämää, katetaan se yleensä tulevien vuosien ylijäämällä. Ylijäämien kerryttämiseksi kunnan on karsittava menojaan ja/tai korotettava tulojaan edellä esitetyillä keinoilla. Lisäksi kunta saattaa joutua myymään käyttöomaisuuttaan tai realisoimaan pitkäaikaisia sijoituksiaan. Mikäli kunnan omavaraisuusaste on tarpeeksi korkea, voi kunta kattaa alijäämää edellisten vuosien kertyneellä taseen muulla vapaalla pääomalla tai poikkeustilanteessa peruspääomalla. Peruspääoman alentaminen tulee kuitenkin kyseeseen vain, jos käyttöomaisuudesta luovutaan ja korvausinvestoinnit ovat pysyvästi käyttöomaisuuden poistoja pienemmät. Alijäämän ollessa huomattava ja omavaraisuusasteen ollessa alle 50 prosenttia, ei peruspääomaa saisi lähtökohtaisesti alentaa.⁷⁵

Merkittävin valta kuntien tulopohjan laajentamisessa on valtion käsissä⁷⁶. Käytännössä valtio on kuitenkin osoittanut suurimman osan hyvinvointipalvelujen järjestämistehtävistä kuntien harteille, olipa niiden taloudellinen liikkumavara miten huono tahansa. Koska kunnilla on huomattavia haasteita selvitä edes lakisääteisistä tehtävistään, ne harvoin ottavat itselleen perustehtäviään kuulumattomia tehtäviä.⁷⁷ Joissakin kunnissa tilanne voi olla niin kriittinen, että käytännössä kaikki

⁷³ Meklin & Vakkuri 2011, 291–292.

⁷⁴ Meklin & Vakkuri 2011, 289, 293.

⁷⁵ Heuru ym. 2008, 298.

⁷⁶ Meklin & Vakkuri 2011, 292.

⁷⁷ Haveri ym. 2003, 37.

käytettävissä olevat talouden tasapainottamistoimenpiteet on jo tehty ja uudet sopeutustoimenpiteet vaarantaisivat peruspalvelujen saatavuuden⁷⁸.

⁷⁸ Valtiovarainministeriö 2009, 146.

3 KUNTALIITOKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

3.1 Kuntaliitos taloudellisesta näkökulmasta

Kuntaliitos on toimenpide, johon kunnat tarttuvat hyvin erilaisista syistä. Kuntajakoselvitykseen ryhtymisen taustalla vaikuttavat aina paikalliset olosuhteet. Tyypillisin piirre kuntajakoselvitysten käynnistämisen taustalla ovat kuitenkin kuntien taloudelliset ongelmat. Kunnan talouden heikentyessä, voi sen ainoaksi vaihtoehdoksi jäädä kuntaliitosprosessi, jonka seurauksena ollaan valmiita neuvottelemaan naapurikunnan tai -kuntien kanssa yhdistymisestä.⁷⁹ Taustalla vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa kuntien kyvyttömyys vastata muuttoliikkeen, väestön ikääntymisen ja palveluihin kohdistuvien muutosten aiheuttamiin paineisiin. Esimerkiksi kuntien tehtävien lisääntyminen, epäedulliset veroratkaisut, valtionosuuksien leikkaukset, indeksitarkistusten puolittamiset ja kustannusten nousu vaikuttavat kuntien kasvavaan taloudelliseen ahdinkoon.⁸⁰ Jos kunnan talous on terveellä pohjalla, eikä taustalla vaikuta muitakaan erityisiä syitä, jotka puoltaisivat kuntajakoselvitykseen ryhtymistä, ovat kunnat tyypillisesti haluttomia tekemään yhdistymisselvityksiä. Toisaalta kuntakoolla on usein selvä vaikutus kunnan halukkuuteen osallistua kuntajakoselvitykseen. Jos kyseessä on seudun suurin kunta, sen kynnys osallistua kuntajakoselvitykseen voi olla hyvin alhainen, lähinnä jopa ilmoitusluontoinen. Sen sijaan pienen kunnan halukkuus ryhtyä kuntajakoselvitykseen suuren kunnan kanssa voi osoittautua erittäin vaikeaksi.⁸¹

Jo vuosituhaten alussa oli havaittavissa, että vaikka kuntien talous olisi ollut heikolla pohjalla ja niiden kyky järjestää asianmukaisia palveluja asukkailleen olisi vaikeutunut, eivät kunnat siitä huolimatta olleet erityisen innostuneita tekemään kuntarakenteen muutoksia. Vuonna 2000 sisäasiainministeriö päätti käynnistää SEUTU-kokeilun, jonka tavoitteena oli joko lisätä kuntien yhteistyötä tai saada ne toteuttamaan kuntaliitoksia. Hankkeen perusteluissa todettiin, että kuntien keskinäinen muutoshalukkuus oli erittäin pientä, eikä muutosprosessi ollut tarpeeksi nopea. Kuntarakenne oli yksi keskeisimmistä julkisen hallinnon ongelmista. Kokeilun tulosten jäädessä laihoiksi, päätettiin käynnistää uusi kuntauudistushanke, jota kutsuttiin kunta- ja

⁷⁹ Koski ym. 2013, 54–55.

⁸⁰ Haveri ym. 2003, 38, 42.

⁸¹ Koski ym. 2013, 54–57.

palvelurakenneuudistukseksi (Paras-hanke). Hanke käynnistyi vuonna 2005.⁸² Paras-hanke päättyi vuonna 2013, jolloin se korvattiin samana vuonna hyväksytyllä kuntarakennellailla⁸³.

Aikanaan kunnan todennäköisin vaihtoehto kuntaliitoksessa oli yhdistyminen jonkin toisen kunnan kanssa. Vuosina 1965-2009 kolme neljäsosaa kaikista kuntaliitoksista oli kahden kunnan liitoksia ja loput vähintään kolmen kunnan monikuntaliitoksia. Pienten kahden kunnan liitosten taustalla vaikutti silloinen kuntajakolaki, joka ei kannustanut kuntia tekemään monikuntaliitoksia, koska yhdistymisavustusten maksimimäärät saavutettiin hyvin usein jo kahden pienen kunnan liitoksessa, eikä suurempia liitoksia kannattanut taloudellisessa mielessä tehdä.⁸⁴ Käytännössä useamman kunnan liitostilanteessa yhdistymiskustannukset olisivat nousseet, mutta yhdistymisavustukset olisivat pysyneet entisellään⁸⁵. Tilanne muuttui, kun vuonna 2007 kunta- ja palvelurakenneuudistuksen puitelakia uudistettiin siten, että yhdistymisavustukset määräytyisivät jatkossa yhdistyvien kuntien lukumäärästä riippuen. Mitä useampi kunta saatiin osallistumaan kuntaliitokseen, sitä suuremmaksi kasvaisivat myös siitä saatavat yhdistymisavustukset. Tehdyt muutokset yhdistymisavustukseen johtivat suureen monikuntaliitosten vyöryyn vuoden 2009 aikana. Tuolloin kaikista liitoksista puolet olivat monikuntaliitoksia, kun aiemmin kaksi kolmasosaa liitoksista olivat olleet pieniä kahden kunnan liitoksia. Taustalla vaikuttanut tekijä oli yhdistymisavustusjärjestelmän muuttuminen kolmiportaiseksi, jossa suurimmat avustukset sai vuosien 2008-2009 aikana toteutetuista liitoksista. Vuosien 2010-2011 aikana avustuksen määrä laski runsaalla viidenneksellä ja vuosien 2012-2013 aikana jälleen viidenneksellä. Vuoden 2009 kuntaliitosten sumaa selittivät myös valtuustokauden vaihtumisen ajoittuminen samalle vuodelle ja kuntajakolaissa säädetty kunnan henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja.⁸⁶

Pelkät yhdistymisavustukset eivät kuitenkaan taloudellisessa mielessä ole ainoa syy liitosselvityksille. Liitoksiin ryhdytään myös palvelujen entistä tehokkaamman tuottamistavan sekä niiden laadun ja saatavuuden parantamisen toivossa. Toisaalta taustalla saattavat vaikuttaa myös alueiden ja niiden keskusten vetovoiman vahvistaminen. Alueellinen kilpailukyky ja entistä parempi elinkeinopolitiikka painavat niin ikään vaakakupissa, harkittaessa kuntaliitokseen ryhtymistä.⁸⁷

⁸² Valtiovarainministeriö 2009, 17.

⁸³ Koski ym. 2013, 44.

⁸⁴ Koski 2008, 10–11.

⁸⁵ Koski ym. 2013, 41.

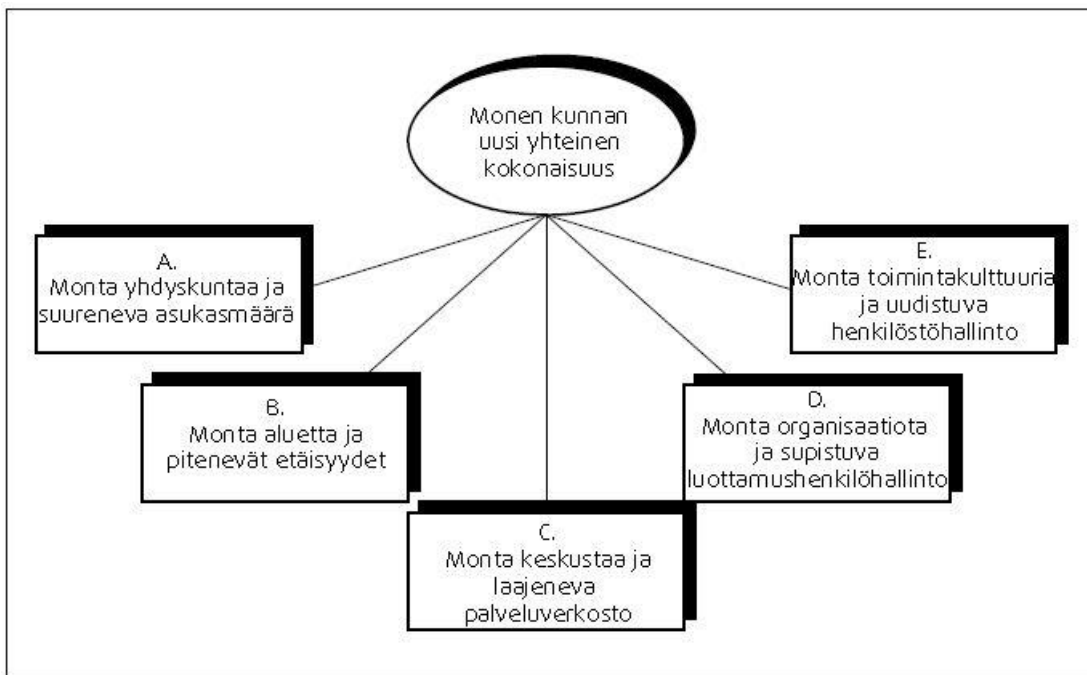
⁸⁶ Koski 2008, 11–13.

⁸⁷ Valtiovarainministeriö 2009, 16.

3.2 Monikuntaliitoksen erityispiirteet

Monikuntaliitos käsitteenä tarkoittaa sellaista kuntajaon muutosta, jossa vähintään kolme kuntaa yhdistyy ja kaksi kuntaa lakkaa olemasta. Monikuntaliitoksen merkitys pitää nykyisin sisällään kaksi erilaista tapaa toteuttaa liitos. Se voi tarkoittaa kunnan laajentumista liitoksen ansiosta tai kaikkien kuntien yhdistymistä uudeksi kunnaksi. Tällöin kaikkien yhdistyvien kuntien olemassaolo lakkaa ja niiden pohjalta perustetaan kokonaan yksi uusi kunta.⁸⁸

Monikuntaliitoksen erityispiirteenä ei kuitenkaan ole vain useamman kunnan yhdistyminen keskenään, vaan yhdistymisen seurauksena halutaan saavuttaa jotakin enemmän. Kosken (2008) mukaan monikuntaliitoksista on nostettavissa esille viisi erityispiirrettä monen kunnan yhteisestä kokonaisuudesta.⁸⁹



Kuvio 2. Monikuntaliitoksen erityispiirteet (Koski 2008, 16).

A. Monikuntaliitoksen yhteydessä uuden kunnan asukasmäärässä tapahtuu suurempi hyppäys, kuin mitä se olisi kahden kunnan liitoksessa. Sen vaikutukset jakautuvat kahteen eri osaan. Ensinnäkin uuden kunnan painoarvo kasvaa ja toiseksi väkimäärän kasvun johtuminen useamman kunnan liittymisestä uuteen kuntaan vaikuttaa kuntien välisiin voimasuhteisiin. Pienten kuntien on helpompi

⁸⁸ Koski 2008, 10.

⁸⁹ Koski 2008, 16–18.

lähteä mukaan liitokseen, jossa on mukana myös muita pieniä kuntia, koska se tasoittaa kuntien välisiä voimasuhteita.

B. Monikuntaliitoksessa uuden kunnan pinta-ala kasvaa normaalisti huomattavasti enemmän kuin kahden kunnan liitoksissa. Tämä saattaa kuitenkin johtaa siihen, että reuna-alueilta etäisyys pääkeskukseen saattaa nousta kymmeniin kilometreihin. Palvelujen saatavuuden kannalta olennainen vaikutus on kuitenkin kunnan muodolla, liikenneverkolla ja asujaimiston ryhmittymisellä.

C. Mitä useampi kunta on mukana kuntaliitoksessa, sitä enemmän uuteen kuntaan syntyy kunta- ja kyläkeskuksia. Se asettaa erityisiä vaatimuksia suunnittelulle ja kehitystyölle, jotta monen keskuksen verkosta saadaan aikaan toimiva kokonaisuus. Erityinen haastavaksi voi kuitenkin muodostua tilanne, jossa alueella ei ole luontaista pääkeskusta.

D. Useamman kunnan liitoksen merkitys kuntien luottamushenkilöhallinnon kannalta on merkittävä. Useimmiten monikuntaliitostapauksissa yhdistyvien kuntien valtuutettujen määrä on yli sata henkilöä. Tämä asettaa erityisiä haasteita ensinnäkin kuntajakoselvityksen organisoimisen kannalta, mutta myös nostaa esille potentiaalisen ongelman siitä, että uuden kunnan valtuutettujen määrä putoaa olennaisesti verrattuna aiempaan tilanteeseen ennen liitosta.

E. Kahden kunnan liitoksessa puhutaan tyypillisesti vain noin sadan hengen työntekijän joukosta ja muutaman erilaisen toimintakulttuurin yhdistymisestä. Monikuntaliitoksen yhteydessä kyse on kuitenkin lukuisten eri organisaatioiden ja toimintakulttuureiden yhdistämisestä. Liitoksessa voidaan joutua sovittamaan yhteen monta kuntayhtymää, lukuisia työpisteitä, useita erilaisia toimintakulttuureita ja suuri määrä henkilöstöä. Erot toimintakulttuureissa vaikuttavat muun muassa johtamisen, hallinnollisten käytäntöjen, työyhteisöjen ja työn tekemisen tapoihin. Toimintakulttuureiden yhdistämisen välttämättömänä edellytyksenä on henkilöstöhallinnon uudistaminen tehostaminen, erityisesti yhdistymisen ensimmäisinä vuosina.

3.3 Monikuntaliitoksen taloudelliset mahdollisuudet ja uhkatekijät

Kunnat ajautuvat liitoksiin useimmiten taloudellisten paineiden seurauksena (katso kpl 3.1). Monikuntaliitoksella kunnat hakevat tyypillisesti suurempia taloudellisia hyötyjä, kuin mitä olisi saavutettavissa pienemmillä kahden kunnan liitoksilla. Viime kädessä myös lainsäätäjän yhdistymisavustusuudistuksilla on ollut selkeä taloudellinen kannuste, joka on ajanut kuntia

toteuttamaan liitoksia. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelaissa (169/2007) korostuivat niin ikään selkeät taloudelliset tekijät laadukkaiden palveluiden turvaamisen ohella. Lain 1 §:n mukaan:

Lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutokselle. Uudistuksen tarkoituksena on kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.

Lain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Lisäksi lain tavoitteena on varmistaa koko maassa laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen on oltava kattava ja taloudellinen ja sen on mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö.

Lain tavoitteessa esille nouseva elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne viittaa ajatukseen kuntakokoon liittyvien mittakaavaetujen saavuttamisesta. Suuremmassa kunnassa palvelut voitaisiin järjestää pienemmillä yksikkökustannuksilla ja myös palveluiden laatu kasvaisi. Pienkuntien haittana on ajateltu olevan palvelujen ja kustannusten vuoto yli kuntarajojen, jolloin pienen kunnan palveluhyötyjä voi ”vuotaa” myös toisten kunnan asukkaille ja näin palvelutuotanto saattaisi jäädä suppeammaksi, kuin mikä olisi optimaalista. Suuren kuntakoon puolustavia tekijöitä olisivat myös hallinnon tehokkuuden parantuminen, jolloin suuri kunta voisi panostaa ammattitaitoisempaan henkilökuntaan ja saada silti asukaskohtaiset hallintokustannukset pienemmiksi. Niin ikään suurten kuntien tulopohjan ajatellaan olevan vakaampi ja sitä myötä ne voivat tarvita vähemmän valtionapuja ja olisivat kykenevämpiä kantamaan taloudellisten suhdanteiden aiheuttamia vaihteluita ja riskejä paremmin.⁹⁰

Monikuntaliitoksen taustalla ajatellaan olevan kuitenkin myös monia muita taloudellisia hyötyjä. Ensinnäkin liitoksen ajatellaan olevan kokoluokaltaan tarpeeksi suuri, jotta selkeitä muutoksia saadaan aikaan ja ne riittävät vuosiksi eteenpäin. Mahdollisuutena on rakentaa liitoksesta

⁹⁰ Luoma & Moisio 2005, 5–7.

toiminnallinen ja ehyt kokonaisuus, jossa alueellisia eroja ja satunnaisia vaihteluita saadaan tasattua sekä kasvun hallinta on helpompaa. Huomattavaa hyötyä ajatellaan saavutettavan myös hallinnon päällekkäisyyksien purkamisesta, joka mahdollistaa resurssien paremman allokoinnin esimerkiksi hoiva- ja hoitopalveluihin. Epäsuoria taloudellisia hyötyjä voidaan saavuttaa esimerkiksi vahvemmalla elinkeinopolitiikalla ja kuntien välistä kilpailukykyä parantamalla.⁹¹

Monikuntaliitoksella voi olla myös taloudellisia uhkatekijöitä, jotka liittyvät muun muassa puutteelliseen liitoksen perusedellytysten varmistamiseen, muutoksen suuruuteen, kuntatalouden hoitoon ja muutosten riittävyyteen. Liitoksen seurauksena ei ole välttämättä selvitetty tarpeeksi hyvin liitoksen perusedellytyksiä, jolloin alueesta ei tule yhtenäistä taloudellista kokonaisuutta. Lisäksi muutoksen suuruus voi saada niin suuret mittasuhteet, että sitä on vaikea pitää kasassa. Taloudenhoidon kannalta saatetaan jämähtää siirtymävaiheeseen, jossa uudessa kunnassa ajatellaan vielä vanhojen kuntarajojen mukaan, joka johtaa osaoptimointiin ja vastuun kantamisen välttelyyn. Myös uuden kunnan resurssit voivat sokaista uudet päättäjät, joka voi johtaa talouden realiteettien unohtamiseen. Tämä voi ikävimmillään johtaa uuden kunnan talouden epätasapainoon. Uuden kunnan perustamisen yhteydessä saatetaan olettaa, että liitoksen seurauksena potentiaaliset hyötytekijät saavutettaisiin välittömästi, joka voi johtaa innokkuuteen laittaa useita asioita kerralla kuntoon ja aiheuttaa uudelle kunnalle kovia investointipaineita, jotka asettavat kunnan talouden tasapainon vaaraan. Liitoksen myötä saatetaan syyllistyä liian lyhytnäköisiin strategisiin ratkaisuihin, jolloin kuntarakenteen ja kuntatalouden uudistukset jäävät riittämättömiksi.⁹²

Kuntakoon ja väestöpohjan kasvattaminen näyttävät teoriassa ilmeisen hyviltä keinoilta kasvattaa kuntien tehokkuushyötyjä, mutta käytännössä lukuisissa kuntaliitostutkimuksissa on havaittu, etteivät saavutetut tulokset ole olleet välttämättä tavoitellun kaltaisia. Selvää tutkimusnäyttöä on kuitenkin siitä, että hyvin pienissä kunnissa toiminta tulee selvästi keskimääräistä kalliimmaksi. Muun muassa väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat merkittäviä haasteita kaikkein pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille. Optimaalista kuntakokoa on kuitenkin erityisen haastavaa määritellä, sillä väestöpohjan tai tuottajayksikön koolla ei vaikuttaisi olevan selvää yhteyttä toiminnan tehokkuuden suhteen. Kustannus- ja tehokkuuserot ovat huomattavia kuntien ja palveluita tuottavien yksiköiden välillä, mutta tutkimusten perusteella näitä eroja selittävät etupäässä muut tekijät kuin kunnan tai toimintayksikön koko.⁹³ Ajatus suurten kuntien tehokkaammasta ja

⁹¹ Koski 2008, 18–21.

⁹² Koski 2008, 22–25.

⁹³ Luoma & Moisio 2005, 21.

taloudellisemmasta kyvystä tuottaa palveluja ovat perustuneet vain vaikeasti yleistettäviin havaintoihin. Toisaalta pienten kuntien etujen arviointi on ollut niin ikään ristiriitaista.⁹⁴ Myös kuntien väliset erot tehtävien vaatimustasoissa ja kuntien erilaiset ongelmat johtavat siihen lopputulokseen, että jossakin asiassa voidaan saavuttaa kuntaliitoksella hyötyjä, toisaalla ei, eikä yhtä optimaalista kuntakokoa voida soveltaa kaikkiin kuntiin.⁹⁵

Kustannus- ja tehokkuuserojen taustalla voivat vaikuttaa muun muassa peruspalvelujen tarjontavetoinen järjestäminen sekä kuntien taloudellisten mahdollisuuksien ja arvovalintojen olennainen merkitys päätettäessä palvelujen järjestämiseen kohdennettavista resursseista. Verorahoitteisen toiminnan ei myöskään ajatella olevan tarpeeksi kannustavaa kustannusvaikuttavalle toiminnalle. Optimaalisen väestöpohjan suuruus vaihtelee palvelualoittain. Esimerkiksi päivähoidossa kuntakoolla ja yksikkökustannuksilla ei ole havaittu olevan yhteyttä, mutta perusterveydenhuollossa ja perusopetuksessa kuntakoolla on ollut merkitystä yksikkökustannusten suhteen. Alojen välillä optimaalinen väestöpohja voi kuitenkin olla erisuuruinen, jolloin yhden palvelualan optimaalinen väestöpohja ei välttämättä ole sitä toisella alalla. On myös näyttöä siitä, että liian suuri kuntakoko voi tuottaa jopa haittaa joissakin palveluissa, kuten päivähoidossa, mutta vastaavasti erikoissairaanhoidon kustannukset ovat laskeneet suurempien yksikkökokojen myötä.⁹⁶ Toisaalta aiemmat kokemukset liitoksen tuomista vaikutuksista ovat saattaneet viitata jopa siihen suuntaan, ettei talouden tasapainottaminen ole onnistunut hyvin. Liitosta edeltäneet ongelmat ovat saattaneet jatkua, ainakin lyhyellä aikavälillä.⁹⁷

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä tehtiin seuranta- ja arviointitutkimusta, jota kutsuttiin Paras-arviointitutkimusohjelmaksi (ARTTU). Tutkimusohjelma kesti viisi vuotta ja tutkimuksen loppuvaiheessa vuonna 2012 päädyttiin johtopäätökseen, ettei kuntaliitos yksittäisenä toimenpiteenä tuonut kunnille taloudellisia tai muita hyötyjä. Se toisi vain lähtökohdat hyötyjen saavuttamiselle. Tuottavuus- ja kehittämispotentiaali olisi voimakkaasti riippuvainen sitä toteuttavista kunnista. Kokonaishyötyjen saavuttaminen voi viedä pitkän aikaa ja erot kuntaliitosten välillä voivat olla varsin suuria.⁹⁸ Niin ikään kuntaliitosten kustannuksia ja säästöjä on ollut vaikea

⁹⁴ Haveri & Majoinen 2000, 15.

⁹⁵ Koski ym. 2013, 39.

⁹⁶ Aaltonen, Kangasharju & Moisio 2009, 1–2.

⁹⁷ Jauhiainen & Huovari 2013, 18.

⁹⁸ Kallio ym. 2012, 154.

mitata ja useimmiten kuntaliitosten alkuvaiheessa on voinut syntyä liitoskustannuksia ja hyödyt liitoksesta saavutetaan vasta pitkällä aikavälillä⁹⁹.

⁹⁹ Koski ym. 2013, 40.

4 KUNNAN TILINPÄÄTÖKSEN TULKINTA

4.1 Kunnan tilinpäätös

Kuntien kirjanpitu uudistus astui voimaan vuoden 1997 alussa, joka tarkoitti merkittävää uudistusta tavassa, jolla kunnat hoitivat kirjanpitoaan. Kuntien tilinpäätöksiin ryhdyttiin kuntalain uudistuksen perusteella soveltamaan liikekirjanpitoa, joka korvasi perinteisen kameraalisen tai hallinnollisen kirjanpidon.¹⁰⁰ Kuntalain (410/2015) 112 §:n mukaan kunnan on kirjanpidossaan ja tilinpäätöksessään noudatettava kuntalain säännöksiä ja soveltuvilta osin kirjanpitolakia. Kuntalaki on erityislain asemassa suhteessa kirjanpitolakiin ja niiltä osin kuin lakien säännökset poikkeavat toisistaan, noudatetaan kuntalakia. Kuntalain 113-116 §:n ja kirjanpitolain säännösten soveltamisesta antaa ohjeita kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.¹⁰¹ Kunnan tilinpäätöksen tulee sisältää kuntalain (410/2015) mukaan tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus (113.2 §). Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen tulee laatia tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajan tarkastettavaksi. Tilintarkastuksen jälkeen tilinpäätös tulee käsitellä kunnanvaltuustossa kesäkuun loppuun mennessä (113.1 §). Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet sekä kunnanjohtaja tai pormestari (113.4 §). Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa (113.3 §).

4.1.1 Kunnan tasekirja

Kunnan tasekirja on käytännössä tilinpäätökseen kuuluvien asiakirjojen yhteen sidottu asiakirja, jonka sivut tai aukeamat on numeroitu. Tasekirja sisältää kunnan toimintakertomuksen, talousarvion toteutumisvertailun, tilinpäätöslaskelmat, erillistilinpäätökset, allekirjoitukset ja tilinpäätösmerkinnät sekä luettelot ja selvitykset. Kaikkien asiakirjojen on muodostettava yhtenäinen ja selkeä kokonaisuus.¹⁰²

¹⁰⁰ Näsi & Keurulainen 1999, 9–10, 12.

¹⁰¹ Suomen Kuntaliitto 2013, 6.

¹⁰² Suomen Kuntaliitto 2013, 14.

4.1.2 Toimintakertomus

Kirjanpitolain (1336/1997) 3:1 §:n mukaan toimintakertomuksessa on kuvattava kirjanpitovelvollisen toiminnan kehittymistä ja tuloksellisuutta, taloudellista tilannetta sekä merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä. Lisäksi kuntalain (410/2015) 115 §:ssä täsmennetään kunnan toimintakertomuksen sisältöä, jossa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Lain mukaan tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Toimintakertomuksessa on myös esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi, mikäli kunnalla on taseessaan kattamatonta alijäämää.

Kunnan toimintakertomus jakautuu kahteen osaan, joista toisessa tarkastellaan toiminnan ja talouden kokonaisuutta ja toisessa talousarvion toteutumista. Toimintakertomuksen kokonaistarkastelun avulla esitetään kuntaa koskevat olennaiset tapahtumat toiminnassa ja taloudessa sekä esitetään tilikauden tuloksen muodostuminen, toiminnan rahoitus, rahoitusasema ja niissä tapahtuneet muutokset.¹⁰³ Huomion arvoista on, että kunnan toimintakertomuksessa esitetään myös kuntakonsernia koskevat tiedot, kuten selvitys kunnan eri yhteisöistä ja osuuksista kuntayhtymissä, jonka lisäksi selvitetään konserniohjaukseen, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin sekä konsernivalvontaan liittyviä seikkoja. Kunnan toimintakertomuksen lähtökohtana ei ole esittää pelkästään numerotietoja, vaan myös sanallista arviointia kunnan toiminnan ja talouden tulevan kehityksen suunnasta.¹⁰⁴

4.1.3 Tuloslaskelma

Kunnan tuloslaskelmassa esitetään tilikauden tuloksen muodostuminen tuotto- ja kululajeittain. Tuloslaskelman tarkoituksena on osoittaa, onko kunnan tulorahoitus ollut riittävän suuri kattaakseen palvelujen tuottamisesta aiheutuneet kulut. Tuloslaskelmaa hyödyntävät kunnan sisäisten tahojen lisäksi myös ulkoiset sidosryhmät, jotka hyödyntävät informaatiota tehdessään kuntaa koskevia

¹⁰³ Suomen Kuntaliitto 2013, 14.

¹⁰⁴ Harjula & Prättälä 2015, 772.

taloudellisia päätöksiä.¹⁰⁵ Kirjanpitolain (1336/1997) 3:1 §:n mukaan tuloslaskelman erästä on esitettävä vastaava tieto viimeistä edelliseltä tilikaudelta. Samaa periaatetta on noudatettava myös taseessa ja rahoituslaskelmassa.

Kunnan tuloslaskelma jakautuu siten, että vuosikatteen yläpuoliset erät kuvaavat kunnan säännöllisestä juoksevasta toiminnasta aiheutuvia tuloja ja menoja. Vuosikate osoittaa, miten kunnan säännöllisen toiminnan tuotot ja kulut ovat tasapainossa ja vuosikatteen alapuoliset erät kuvaavat poistoja ja arvonalentumisia sekä satunnaisia eräiä. Tuloslaskelman viimeinen rivi osoittaa tilikauden ylijäämän, nollatuloksen tai alijäämän.¹⁰⁶

4.1.4 Tase

Taseen tarkoituksena on kuvata tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa. Lisäksi taseessa on jokaisen tase-erän osalta esitettävä vastaava tieto edelliseltä tilikaudelta vertailun mahdollistamiseksi.¹⁰⁷ Yritysmaailmassa taloudellisella asemalla viitataan yrityksen rahoitusrakenteeseen, oman ja vieraan pääoman väliseen suhteeseen, jota tyypillisesti kuvataan tunnusluvuin. Taloudellinen asema kertoo myös yrityksen varojen, oman ja vieraan pääoman rakenteesta.¹⁰⁸ Taseen erät jaotellaan lähtökohtaisesti likvidiysjärjestyksessä. Taseen vastaavissa erissä esitetään ensiksi epälikvideimmät erät kuten pysyviin vastaaviin tarkoitetut rakennukset ja viimeisenä kaikkien likvideimmät erät kuten rahat ja pankkisaamiset. Taseen vastattavaa puolella jaottelu tapahtuu samalla tavalla, jossa ensiksi esitetään oma pääoma, joka on tarkoitettu pitkäaikaiseen käyttöön ja viimeisenä eränä esitetään lyhimmän aikaa käytössä olevat varat kuten lyhytaikainen vieras pääoma.¹⁰⁹ Kunnan tasekaavassa noudatetaan samaa periaatetta kuin yrityksissä¹¹⁰.

4.1.5 Rahoituslaskelma

Rahoituslaskelma tuli osaksi kunnan tilinpäätöstä ensimmäisen kerran vuonna 2006. Sitä aiemmin rahoituslaskelma esitettiin kunnan tilinpäätöksen liitetietona. Rahoituslaskelman rooli kunnan ja kuntayhtymän talousarviossa ja tilinpäätöksessä on keskeinen.¹¹¹ Rahoituslaskelman tehtävänä on antaa selvitys varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana. Kirjanpitoasetuksessa ei ole

¹⁰⁵ Suomen Kuntaliitto 2011, 5.

¹⁰⁶ Sinervo 2011, 122–123.

¹⁰⁷ Suomen Kuntaliitto 2010, 5.

¹⁰⁸ Leppiniemi, Leppiniemi & Kaisanlahti 2012.

¹⁰⁹ Leppiniemi ym. 2012.

¹¹⁰ Sinervo 2011, 122.

¹¹¹ Suomen Kuntaliitto 2006, 4.

säädetty rahoituslaskelman kaavasta, mutta siinä on säädetty rahoituslaskelman keskeisestä sisällöstä.¹¹² Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta sen sijaan sisältää kunnissa käytettävän rahoituslaskelman kaavan. Kunnan rahoituksen rahavirran avulla voidaan selvittää, miten alijäämäinen toiminnan rahavirta on rahoituksellisesti katettu tai miten ylijäämä on käytetty rahoitusaseman ja investointien muuttamiseen. Rahoituslaskelma ja tuloslaskelma ovat kunnan kokonaistaloutta kuvaavia laskelmia. Rahoituslaskelma ja sen liitetiedot tukevat tuloslaskelman ja taseen sekä niiden liitetietojen antamaa kuvaa tulo-rahoituksen riittävydestä, investoinneista, sijoituksista, pääomarahoituksesta sekä rahoitusaseman muutoksista.¹¹³

4.1.6 Liitetiedot

Kirjanpitolain (1336/1997) 3:2 §:n mukaisen tilinpäätöksen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta voi edellyttää liitetietojen antamista. Myös kuntalain (410/2015) 113 §:n mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa. Jos taseessa tai tuloslaskelmassa on esitetty epävarmuutta sisältäviä eriä, niiden taustoja on usein käsitelty liitetiedoissa. Liitetietoja lukemalla tilinpäätöksen lukija voi tehdä ”löytöjä”.¹¹⁴

4.2 Kuntakonserni ja konsernitilinpäätös

Kunnat voivat kuntalain sallimissa rajoissa järjestää palvelunsa monin eri tavoin. Kunta voi tuottaa palveluja omassa hierarkiassaan tai hyödyntää markkinasuuntautuneita toimintatapoja. Kuntalaki mahdollistaa kuntien järjestää johtamisjärjestelmänsä ja toimintamallinsa siten, että kunnat voivat rakentaa kuntakonsernia ja perustaa tytäryhteisöjä kuten osakeyhtiöitä.¹¹⁵ Osakeyhtiömuotoinen toiminta kunnissa on lisääntynyt viime vuosina, koska kuntalakiin tehtyjen muutosten seurauksena, tilanteessa, jossa kunta toimii kilpailluilla markkinoilla, voi edellyttää toiminnan yhtiöittämistä (KuntaL 126 §)¹¹⁶. Kuntien ja kuntayhtymien välinen erilaisuus toiminnan organisoinnissa on kasvanut, mutta päähuomio kiinnittyy kuitenkin usein pelkän kunnan tai kuntayhtymän juridiseen kokonaisuuteen, eikä toiminnan organisoinnin eroja ole aina osattu ottaa huomioon. Yksittäisten

¹¹² Leppiniemi ym. 2012.

¹¹³ Suomen Kuntaliitto 2006, 4, 13.

¹¹⁴ Leppiniemi & Kykkänen 2015, 169.

¹¹⁵ Meklin & Vakkuri 2011, 289.

¹¹⁶ HE 32/2013 vp, 1.

talouden yksiköiden seuranta kokonaisuuden kustannuksella on saattanut johtaa pahimmillaan kunnan tai kuntayhtymän sisäiseen osaoptimointiin.¹¹⁷

Syitä konsernitilinpäätöksen laatimiselle ovat kuntapalvelujen tuottaminen yhä suuremmissa määrin kunnan perusorganisaation ulkopuolella, johon kuuluvat kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt. Kunnan ja tytäryhteisöjen erillistilinpäätösten tarkastelu sellaisenaan ei välttämättä anna riittävää kuvaa kunnan toiminnasta taloudellisena kokonaisuutena, koska yksinkertainen yhteenlasku ei huomioi tarpeeksi hyvin konsernitilinpäätöksen laadintaan liittyviä keskeisiä periaatteita.¹¹⁸

Kuntakonserni käsitteenä viittaa kunnan sekä yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostamaan taloudelliseen kokonaisuuteen, jossa kunnalla voi olla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa määräysvalta yhdessä tai useammassa yhteisössä, joita kutsutaan myös nimellä tytäryhteisö. Määräysvalta perustuu kirjanpitolain (1336/1997) 1:5 §:ään. Kuntakonserni muodostuu emoyhteisöstä ja yhdestä tai useammasta tytäryhteisöstä. Jos kunta on osallisena kuntayhtymissä, omistusyhteisyhteisöissä tai osakkuusyhteisöissä, myös nämä lasketaan kuntakonsernin osaksi.¹¹⁹

Emoyhteisö on konsernitilinpäätöksen laativa kunta, jolla on määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa. Tytäryhteisö on osakeyhtiö, kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä, yhdistys tai muu yhteisö tai säätiö, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä on yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa määräysvalta.¹²⁰ Kuntayhtymä on jäsenkunnistaan erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka tehtävänä on toimia jäsenyhteisöjen yhteiseksi hyväksi tuottamalla perussopimuksessa määritellyjä tehtäviä¹²¹. Omistusyhteisyhteisö ei kuulu kuntakonserniin, mutta kuntakonsernin omistusosuudesta johtuen konsernin ja yhteisön välillä on pysyvä yhteys, joka on tarkoitettu edistämään kunnan tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan yhteisön toimintaa. Ellei toisin näytetä, pidetään yhteisöä omistusyhteisyhteisönä, jos kuntakonsernilla on vähintään viidesosa yhteisön osakepääomasta tai vastaavasta pääomasta. Osakkuusyhteisö on omistusyhteisyhteisö, jossa kuntakonsernilla on huomattava vaikutusvalta

¹¹⁷ Leppänen 2012, 143–144.

¹¹⁸ Suomen Kuntaliitto 2015a, 9.

¹¹⁹ Suomen Kuntaliitto 2015a, 7–8.

¹²⁰ Suomen Kuntaliitto 2015a, 7.

¹²¹ Suomen Kuntaliitto 2016d.

liiketoiminnan ja rahoituksen johtamisessa, mutta jonka omistusosuus on vähintään viidesosa tai enintään puolet osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä.¹²²

Kunnan talouden tasapainoa arvioitaessa on huomioitava, että kunnan sisäiset organisointimallit ovat aina mukana kunnan talousarviossa ja tilinpäätöksessä. Sen sijaan kunnan ulkopuolisten itsenäisten yhteisöjen vaikutus kunnan talouteen näkyy vain niiltä tehtävissä ostoissa, niille myytävissä suoritteissa, niihin pääomaa sijoitettaessa, niiden jakaessa voittoa tai niiden kanssa syntyvissä saamis- ja velkasuhteissa. Erityisen merkittäväksi kunnan talouden tasapainoa arvioitaessa muodostuu kunnan sisäisten ja ulkoisten organisaatioiden väliset liiketapahtumat. Kuntakonsernin sisäisillä liiketapahtumilla voi olla olennainen vaikutus yksittäisen vuoden tilinpäätökseen sekä aiemmilta vuosilta kertyneisiin yli- tai alijäämiin. Talouden tasapainottamista ja alijäämän kattamisvelvollisuutta koskeva säännöstö kuitenkin perustuu kunnan erillistilinpäätökseen, eikä konsernitilinpäätökseen. Sen vuoksi kunnan taseen osoittama kertynyt yli- tai alijäämä ei ole neutraali mittari arvioitaessa kunnan talouden tasapainoa.¹²³ Kuntakonsernia koskevia lainsäädännön uudistuksia käsitellään seuraavassa kappaleessa.

Kunnan aikaisemmat ylijäämät saattavat olla tulosta esimerkiksi perustamalleen kunnalle osakkeita vastaan luovutettu omaisuus apporttina tai omaisuuden myyminen, jolloin omaisuus arvostetaan käypään arvoon. Käyvän arvon ja kirjanpitoarvon erotuksen seurauksena kunnalle voi syntyä kirjanpitoonsa luovutusvoittoa tai -tappiota. Jos kyseessä on kunnan merkittävästä toiminnan osa-alueesta, kuten energialiiketoiminnasta, vuokra-asunnoista tai vesihuollon yhtiöittämisestä, luovutusvoittojen merkitys voi olla erityisen suuri.¹²⁴

Niin ikään kuntayhtymien merkitys kuntien palvelujen tuottajina on merkittävä. Kuntayhtymien avulla voidaan tuottaa esimerkiksi erikoissairaanhoidon, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluja. Jotta kunnan tilinpäätös olisi täydellinen ja antaisi oikean ja riittävän kuvan kunnan taloudesta, tulee konsernitilinpäätökseen yhdistellä konserniyhteisöjen lisäksi suhteellinen osuus kaikista niistä kuntayhtymistä, joissa kunta tai kuntayhtymä on jäsenenä.¹²⁵

¹²² Suomen Kuntaliitto 2015a, 8.

¹²³ Leppänen 2012, 146, 151.

¹²⁴ Leppänen 2012, 151.

¹²⁵ Suomen Kuntaliitto 2015a, 9.

Kunnan konsernituloslaskelma ja –tase ovat käytännössä yhdistelmä kunnan ja sen tytäryhteisöjen laskelmista¹²⁶. Yksinkertainen tilinpäätösten yhteenlasku ei kuitenkaan huomioi konsernitilinpäätöksessä keskeisessä asemassa olevia sisäisten erien ja keskinäisen omistuksen eliminointia tai erilaisten laskentaperiaatteiden yhdenmukaistamista. Jotta kuntakonsernin taloudellisesta kokonaisuudesta saadaan oikea ja riittävä kuva, edellyttää se asianmukaisen konsernitilinpäätöksen laatimista.¹²⁷ Konsernituloslaskelmassa ja –taseessa yhdistellään kunnan ja sen tytäryhteisöt sekä osuudet omistettujen kuntayhtymien tuloslaskelmasta ja taseesta. Lisäksi osakkuusyhteisöjen voitto tai tappio otetaan huomioon konsernin tuloksessa ja se huomioidaan myös omassa pääomassa osakkuusyhteisön omistusosuuden mukaisesti. Konsernin ulkopuolisten omistajien osuus tuloksesta ja omasta pääomasta esitetään omilla riveillään tuloslaskelmassa ja taseessa vähemmistöosuutena. Konsernin rahoituslaskelmassa on kuvattu koko konsernin rahavirrat.¹²⁸ Kunnan toimintakertomuksessa esitetään tarpeelliset tiedot myös kuntakonsernista ja siten kuntakonsernista ei laadita erillistä toimintakertomusta (katso kpl 4.1.2). Konsernitilinpäätöksen tarkoituksena on kuvata siihen yhdisteltäviä yhteisöjä siten, kuin ne muodostaisivat yhden kirjanpitovelvollisen¹²⁹.

4.3 Kuntakonsernia koskevat lainsäädännön uudistukset

Vuonna 1997 toteutetussa kirjanpituudistuksessa ei vielä velvoitettu kuntia laatimaan täydellistä konsernitilinpäätöstä, vaikka kunnalla olisikin ollut kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa. Kuntien tuli sen sijaan laatia konsernitase. Vuonna 2007 kuntalakia uudistettiin kuntakonsernin osalta siten, että kuntien tuli jatkossa laatia konsernitaseen lisäksi konsernituloslaskelma ja konsernirahoituslaskelma sekä näiden liitteet. Konsernitilinpäätöksen säännöksiä sovellettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2009, laadittaessa vuoden 2008 tilinpäätöstä ja toimintakertomusta. Ainoastaan poikkeuksellisesti tiettyjen raja-arvojen alittuessa, kunnan ei tarvinnut laatia konsernituloslaskelmaa ja –rahoituslaskelmaa, mutta jos kunta tytäryhteisöineen muodosti konsernin, piti tällaisten kuntien silti laatia konsernitase.¹³⁰ Vuonna 2007 laadittu uudistus jätti kuitenkin kuntayhtymät konsernin ulkopuolelle, jos kunnalla ei ollut määräysvaltaa kuntayhtymässä. Usein näin tapahtuikin kuntayhtymien perussopimuksissa, joissa määräysvalta oli rajoitettu siten, ettei yhdelläkään yksittäisellä kunnalla ollut määräysvaltaa

¹²⁶ Leppänen 2012, 156.

¹²⁷ Suomen Kuntaliitto 2015a, 9.

¹²⁸ Leppänen 2012, 156, 159.

¹²⁹ Suomen Kuntaliitto 2015, 9.

¹³⁰ Harjula & Prättälä 2015, 767.

kuntayhtymässä.¹³¹ Kuntalakia on sittemmin uudistettu ja vuoden 2015 voimaan astuneessa kuntalain (410/2015) 114 §:ssä säädetään kuntakonsernista seuraavaa:

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin kunnan tilinpäätös.

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Konsernitilinpäätökseen sisällytetään lisäksi konsernin rahoituslaskelma, jossa annetaan selvitys kuntakonsernin varojen hankinnasta ja niiden käytöstä tilikauden aikana.

Kuntayhtymän tilinpäätös yhdistellään jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen. Kunnan, jolla ei ole tytäryhteisöjä, mutta joka on jäsen kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä, tulee sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat tiedot.

Kuntalain uudistuksessa painotettiin yleisesti kuntakonsernin kokonaisuutta¹³². Toisin kuin aiemmin, kuntalaki ei edellytä kunnalta enää määräysvaltaa kuntayhtymässä, vaan kuntayhtymä on lain 114.3 §:n mukaan yhdisteltävä jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen.

Huomion arvoista on, että vuonna 2015 voimaan astuneen kuntalain (410/2015) 118 §:n mukaan erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan käynnistää myös kuntakonsernin tunnuslukujen perusteella. Aiemmin arviointimenettely perustui emokunnan tilinpäätöstietoihin, joihin ei laskettu mukaan kunnan tytäryhtiöitä ja osuuksia kuntayhtymistä. Tähän epäsuhtaan puututtiin hallituksen esityksessä (268/2014 vp) uudeksi kuntalaiksi, jossa aiempaa käytäntöä pidettiin huonosti toimivana, koska kunnat saattoivat jopa ”piilottaa” alijäämiään konsernin lukuihin. Jotta kunnan taloudesta saataisiin kokonaisvaltainen näkemys, edellyttää se taloudellisen tilanteen arvioimista peruskunnan lisäksi myös koko kuntakonsernista. Myöskään alijäämien kattamisvelvollisuus ei koskenut kuntayhtymiä, mikä mahdollisti alijäämien siirtämisen kuntayhtymien taseisiin.¹³³

¹³¹ Leppänen 2012, 148.

¹³² HE 268/2014 vp, 82.

¹³³ HE 268/2014 vp, 83.

Kuntalaissa on myös aiempaa paremmin huomioitu kuntakonserni osana kunnan talouden tasapainoa. Koko kuntakonserni on otettava huomioon sekä kuntastrategiassa, että talousarviossa ja –suunnitelmassa¹³⁴. Mielenkiintoinen seikka on kuitenkin se, ettei lain 110 §:n periaatteita alijäämän kattamisvelvollisuudesta sovelleta emokunnan ja kuntayhtymien lisäksi myös kuntakonserniin¹³⁵. Tästä voitaisiin vetää johtopäätös, että kunta voi yhä edelleen ”piilottaa” alijäämiään konsernin lukuihin ja näin välttää joutumasta toteuttamaan lain 110.3 §:n alijäämän kattamisvelvoitetta, mutta kuitenkin korkeintaan siihen määrään asti, mitä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn raja-arvot kuntakonsernille sallivat.

Hallituksen esityksessä (268/2014 vp) esitettiin, että kunnan rahoituksen riittävyttä ja vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen sijasta hyödynnettäisiin soveltuvin osin jatkossa kuntakonsernin tunnuslukuja¹³⁶. Huomion arvoista on, että vuodesta 2015 eteenpäin on kerätty konsernitaseen tietojen lisäksi myös konsernituloslaskelman ja –rahoituslaskelman tietoja. Kuntalain siirtymäsäännöksistä johtuen vielä vuonna 2016 sovelletaan aiemman kuntalain mukaisia peruskuntien tunnuslukuja, mutta vuodesta 2017 eteenpäin hyödynnetään kuntakonsernin tunnuslukuja, joissa ovat mukana vuosien 2015 ja 2016 tilastoidut tiedot kuntakonserneista.¹³⁷

¹³⁴ HE 268/2014 vp, 215.

¹³⁵ Suomen Kuntaliitto 2015b.

¹³⁶ HE 268/2014 vp, 108.

¹³⁷ Suomen Kuntaliitto 2015b.

5 KUNNAN TALOUDEN TASAPAINON MITTARIT

5.1 Mittaaminen

Jotta jotakin ilmiötä voidaan ymmärtää paremmin, vaatii se ilmiön luokittelua ja mittaamista. Mittausteoreettisessa kirjallisuudessa mittaamisen käsitteen määritelmä vaihtelee sen mukaan, millaista todellisuutta koskevaa ontologista näkemystä määrittelijä edustaa. Ilmiön mittaamisen edellytyksenä on sellaisten tekijöiden löytäminen, jotka ovat luonteeltaan olennaisia ja määrällisesti havaittavissa olevia tekijöitä, joita voidaan verrata toisiinsa mittalukujen avulla sekä mittalukujen käyttämiseen vaadittavien operaatioiden avulla.¹³⁸

Ilmiön kuvaaminen mittaamisen avulla on rationaalista ja tehokasta ja sen avulla voidaan järjestää hajallaan olevaa tietoa erillään olevista ilmiöistä ja sen osa-alueista. Mittaaminen on keino kohdistaa huomiota ilmiön ymmärtämisen kannalta kaikkein relevanttisimpiin alueisiin, eli kvantiteetteihin. Ilmiön mittaaminen edellyttää ilmiön saattamista laskettavaan ja vertailtavaan muotoon, eli se on operationalisoitava. Operationalisointi on keino jäsentää mitattavan ilmiön mittareita ja mittareiden avulla laskettavia tunnuslukuja.¹³⁹

Tutkimuksen mitattavana ilmiönä toimii Jyväskylän kaupunki. Mittaamisella pyritään luomaan käsitys Jyväskylän talouden tasapainosta ja kehityksestä. Se asettaa erityisiä vaatimuksia oikeiden mittareiden valinnalle, jotta kaupungin taloudesta voidaan saada oikeanlainen kuva (katso kpl 2.2). Hyvän mittarin ominaispiirteenä on sen validius, reliaabelius ja relevanssi. Validi mittari on sellainen, joka mittaa juuri sitä asiaa, jota sillä halutaan mitata. Reliabiliteetti viittaa mittaustuloksen luotettavuuteen, eli mittaustuloksesta tehtävien päätelmien pitäisi pysyä samoina, vaikka mittarin arvojen määrittystapa vaihtelisi.¹⁴⁰ Mittarin tulee olla myös relevantti, jolloin sillä on olennainen merkitys päätöksenteon kannalta. Mittarin tulee tuottaa jonkinlaista lisäarvoa, eli sillä pitää olla jonkinlainen käytännön merkitys.¹⁴¹

Kunnan talouden tasapainon kannalta hyvän mittarin kolme kriteeriä, validiteetti, reliabiliteetti ja relevanssi eivät kuitenkaan ole mutkattomia. Kunnan talouden tasapaino käsitteenä on jo itsessään

¹³⁸ Laesterä 2010, 134.

¹³⁹ Laesterä 2010, 134–135.

¹⁴⁰ Sinervo 2011, 185–187.

¹⁴¹ Laesterä 2010, 136.

monitulkintainen (katso kpl 2.2). Se tuottaa ongelmia validiteetin kannalta. Jos ilmiötä ei ymmärretä kunnolla, ei lähtökohtaisesti voida sitä myöskään mitata. Oma ongelmansa on siinä, että toimeksiantotalouden näkökulmasta huomiota pitäisi kiinnittää resurssien riittävyyden ohella myös tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumiseen, sillä pelkkä talouden tasapaino ei kerro näistä kahdesta jälkimmäisestä seikasta mitään.¹⁴² Talouden tasapainon kannalta olennaista on kuitenkin se, että validin mittarin tulisi arvioida kunnan talouden resurssien riittävyyttä pitkällä aikavälillä ja koko kuntakonsernin näkökulmasta. Jos tarkastelu keskittyy vain emokunnan tasapainon arviointiin, voi arviointi pelkän emokunnan tasapainon kannalta olla validi, mutta se ei kerro mitään koko kuntakonsernin talouden tasapainosta.

Reliabiliteetin ongelma voi syntyä siitä, että mittaamistavan muutos johtaa samalla toisenlaisiin johtopäätöksiin talouden tasapainosta¹⁴³. Jos talouden tasapainoa arvioitaessa huomiota kiinnitetään vain emokunnan talouden tasapainoon, antaa se todennäköisesti toisenlaisen kuvan kunnan talouden tasapainosta kuin, jos tarkastelun kohteena on koko kuntakonserni. Toinen ongelma reliabiliteetin kannalta voi olla kunnan johdon mahdollisuus vaikuttaa tasapainomittarin tulokseen ja sen seurauksena myös siitä tehtävät johtopäätökset muuttuvat¹⁴⁴. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa konsernin sisällä tapahtuvat liiketoimet johtavat tilanteeseen, jossa talouden tasapainoa mittaava mittari ei enää antaisi luotettavaa tulosta kunnan talouden todellisesta tasapainosta (katso kpl 4.2).

Arvioitaessa kunnan talouden tasapainoa, mittaamisen tulisi olla relevanttia. Jos kyse on kuntalain (410/2015) 110 §:n alijäämän kattamisvelvollisuudesta, on emokuntaa koskeva talouden tasapainon mittari relevantti. Mutta jos tavoitteena on selvittää kunnan talouden tasapainoa kokonaisuutena sisältäen koko kuntakonsernin, ei emokunnan talouden tasapainon mittari ole enää täysin relevantti.

5.2 Hyödynnettävät tunnusluvut ja muut taloudelliset indikaattorit

Olipa kyse yrityksen tai kunnan tilinpäätöksestä, sisältää se valtavan määrän numeerista informaatiota. Jotta tuloslaskelman, taseen, rahoituslaskelman ja liitetietojen antamaa informaatiota voidaan tehokkaasti käyttää päätöksenteossa hyväksi, on niitä tiivistettävä ja analysoitava oikein, jotta sen perusteella voidaan tehdä oikeita johtopäätöksiä tutkittavan organisaation taloudellisesta

¹⁴² Sinervo 2011, 185–186.

¹⁴³ Sinervo 2011, 187.

¹⁴⁴ Sinervo 2011, 187.

asemasta. Tätä tarkoitusta varten tilinpäätösinformaatiota tiivistetään tunnusluvuiksi.¹⁴⁵ Tunnusluvut mahdollistavat tutkittavan kohteen kehityksen tutkimusta ajassa. Luonteeltaan tunnusluvut ovat usein suhdelukuja ja niiden avulla voidaan pyrkiä jossakin määrin ennustamaan tulevaa. Tunnusluvut ovat kuitenkin ensisijaisesti ennustustarkoituksessa indikaattoreita, eräänlaisia kuumemittareita tai varhaisia varoittajia (”early warning indicators”).¹⁴⁶ Yritysmaailmassa tunnuslukuja käytetään taloudellisten toimintaedellytysten kuvaamiseen. Taloudellisen toimintakyvyn osatekijät jaetaan tavanomaisesti kannattavuudeksi ja rahoitukseksi, joista rahoitusta tarkastellaan yleensä kahdessa osassa: maksuvalmiutena ja vakavaraisuutena.¹⁴⁷ Yrityksien ja kuntien perustarkoitukset eroavat kuitenkin toisistaan, sillä kunnat ovat luonteeltaan toimeksiantotalouksia ja yrityksiä kuvataan ansaintataloudelliseksi toimijoiksi. Kummatkin tuottavat erilaisia tuotteita. Yrityksillä nämä voivat olla tavaroita tai palveluja, kunnilla sen sijaan ensisijaisesti palveluja.¹⁴⁸

Koska kunnan perimmäisenä tarkoituksena on tuottaa asukkailleen hyvinvointipalveluja, eikä tuottaa liiketaloudellista voittoa, vaatii tämä erilaista huomiota tutkittaessa kunnan talouden tasapainoa tunnuslukujen avulla. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yleisohjeessa suositellut eräiden tunnuslukujen esittämistä kunnan tilinpäätöksessä, mutta tässä tutkimuksessa on hyödynnetty PARAS-hankkeen seuranta- ja arviointitutkimuksessa (ARTTU) muodostettuja ja hyödynnettyjä tunnuslukuja arvioitaessa Jyväskylän kaupungin talouden kehityksestä pitkällä aikavälillä konserninäkökulma huomioiden. Myös aiempi tutkimus puoltaa talouden tasapainoa arvioitaessa huomion kiinnittämisen perinteisten tuloslaskelmasta ja taseesta saatavien tunnuslukujen lisäksi syvällisempää tarkastelua siitä, mikä on kuntatalouden pitkän aikavälin kehitys¹⁴⁹.

Tutkimuksessa talouden tasapainoa arvioitaessa on tutkittu ensinnäkin kaupungin ja konsernin vuosittaisia yli- ja alijäämiä sekä taseesta saatavaa kertynyttä yli-/alijäämää, joka on suhteutettu asukasta kohden. Tämän lisäksi kuntatalouden tasapainon arvioinnissa on hyödynnetty Kuntaliiton tulorahoitusjäämän ja korjatun tilikauden tuloksen tunnuslukuja. Tulorahoitusjäämän tunnusluvussa vuosikate on suhteutettu poistonalaisten investointien omahankintamenojen määrään, jolloin tulorahoitusta voidaan verrata paremmin kykyyn kattaa myös korvausinvestoinnit. Tilikauden korjattu tulos sen sijaan sisältää tulorahoitusjäämän tunnusluvun lisäksi omaisuuden luovutusvoitot.

¹⁴⁵ Kallunki 2014, 202.

¹⁴⁶ Laesterä 2010, 137.

¹⁴⁷ Leppiniemi ym. 2012.

¹⁴⁸ Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 237–238.

¹⁴⁹ Sinervo 2011, 235.

Tunnusluvut kertovat siten paremmin tulorahoituksen riittävydestä korvausinvestointeihin, kuin pelkän vuosikatteen vertaaminen poistoihin. Tutkimuksessa on myös erikseen verrattu nettoinvestointeja kumulatiivisiin poistoihin ja vuosikatteeseen, jotta saataisiin selville kumulatiivisten poistojen riittävyys nettoinvestointeihin.

Taloudellisen kehityksen taustatekijöitä on arvioitu Jyväskylän kaupungin väestönkehityksen ja ikärakenteen sekä työttömyysasteen perusteella. Jyväskylän kaupungin tuloja on arvioitu verotulojen ja valtionosuuksien kehityksen perusteella ja menoja käyttötalouden ja henkilöstön määrän ja kustannusten muutosten perusteella. Jyväskylän vakavaraisuutta on tutkittu omavaraisuusasteen, suhteellisen velkaantuneisuuden ja lainakannan mittareilla. Suurin osa tunnusluvuista on suhteutettu asukaslukuun (€/asukas). Joitakin tutkimuksessa käytettyjä tunnuslukuja on esitelty vielä tarkemmin niiden omissa kappaleissaan.

6 CASE JYVÄSKYLÄ

6.1 Jyväskylän monikuntaliitos

Keski-Suomen maakuntakeskus Jyväskylä sijaitsee Päijänteen pohjoisrannalla järvimaisemien ympäröimänä ja on alueensa suurin kaupunki¹⁵⁰. Jyväskylän historia opiskelijakaupunkina on luonut kaupungille nuorekkaan ja innovatiivisen maineen. Noin joka neljäs kaupungin asukas on koululainen tai opiskelija.¹⁵¹ Vuonna 2015 kaupungin asukasluvuksi muodostui 137 400, joka kasvoi noin 1600 asukkaalla verrattuna aiempaan vuoteen. Verrattuna muihin kaupunkiseutuihin, Jyväskylä on asukasmäärän kasvulla mitattuna yksi nopeimmin kasvavista kaupunkiseuduista koko Suomessa. Alle vuosikymmenen sitten kaupunki koki yhden historiansa merkittävimmistä muutoksista, kun Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti liitettiin osaksi Jyväskylän kaupunkia. Kolmen kunnan liitoksesta muodostettiin uusi Jyväskylän kaupunki. Vuonna 2008 Jyväskylän asukasluku oli 86 527 ja liitoksen jälkeen vuonna 2009 asukasluvuksi muodostui 129 623. Uuden kunnan pinta-ala käsitti nyt 1466,5 neliökilometriä.¹⁵² Liitoksen visiossa haaveiltiin elinvoimaisen ja toimintakykyisen uuden kunnan rakentamisesta, joka olisi kilpailukykyinen suhteessa muihin kaupunkiseutuihin ja tarjoaisi kannustavat mahdollisuudet elämiseen, yrittämiseen ja opiskeluun¹⁵³.

Jyväskylän monikuntaliitoksen taustalla vaikuttivat erityisesti taloudelliset haasteet. Korpilahden kunta oli suurissa talousvaikeuksissa, eikä se pystynyt enää hoitamaan lakisääteisiä hyvinvointipalvelujaan ilman huomattavaa velkaantumista. Velkaantumiskierre sai kunnan käynnistämään neuvottelut Jyväskylän kaupungin kanssa kuntaliitoksen toteuttamisesta. Viimeisinä itsenäisinä vuosinaan, kunta ylitti kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (169/2007) puitelain 9 §:n mukaiset kriisikunnan raja-arvot heikon taloudellisen tilanteensa vuoksi. Myös Jyväskylän maalaiskunnalla oli vaikeuksia selviytyä alijäämäisestä taloudestaan ja kovasta väestönkasvun aiheuttamasta investointipaineesta. Maalaiskunnan ja Jyväskylän kaupungin väliset liitosneuvottelut eivät olleet uusi asia, sillä kahdenvälisiä neuvotteluita oli vuosikymmenten aikana käyty useaan otteeseen, mutta ne eivät johtaneet liitokseen. Vasta vuonna 2007 liitosneuvottelut tuottivat tulosta ja sopimus liitoksesta saatiin aikaan.¹⁵⁴ Osaltaan tähän vaikutti Jyväskylän kaupungin ja Korpilahden

¹⁵⁰ Visit Jyväskylä 2016a.

¹⁵¹ Visit Jyväskylä 2016b.

¹⁵² Jyväskylän kaupunki 2009a, 7; 2010, 7; 2016a, 7; Jyväskylän kaupunki 2016c.

¹⁵³ Jyväskylän maalaiskunta 2008, 3; Korpilahden kunta 2008, 2.

¹⁵⁴ Leinamo 2010, 81–82.

väliset liitosneuvottelut ja meneillään ollut kunta- ja palvelurakennemuutos, joka kannusti kuntia monikuntaliitosten toteuttamiseen¹⁵⁵. Jyväskylän kaupungilla oli niin ikään omat haasteensa. Nopea katsaus kaupungin yli- ja alijäämiin vuosilta 2005-2008 antaa kuvan siitä, että kaupunki olisi tehnyt alijäämää ainoastaan vuonna 2008, juuri ennen liitosta. Ylijäämäisten vuosien taustalla vaikuttavat kuitenkin eräät kuntaorganisaation sisällä tehdyt kirjanpidolliset voittokirjaukset, jotka kasvattivat kaupungin kumulatiiviset ylijäämät huomattavan suuriksi.¹⁵⁶ Kertyneillä kumulatiivisilla ylijäämillä on myös liitosta seuranneina vuosina vaikutettu kaupungin antamaan kuvaan taloudellisesta tasapainosta.

6.2 Aika ennen kuntaliitosta

6.2.1 Jyväskylä

Jyväskylän historia ulottuu 1500-luvulle, jolloin Jyväskylän ympäristössä sijaitsi seitsemän vakituista taloa, joiden nimet ovat jääneet elämään kaupunginosien muodossa¹⁵⁷. Ensimmäinen merkittävä tapahtuma sijoittui vuoteen 1693, jolloin Jyväskylän kappeliseurakunta muodostettiin Laukaasta. Suotuisen sijainnin ja tiheän asutuksensa ansiosta, aloitteita kaupungin perustamiseksi tehtiin jo 1700-luvulla. Jyväskylälle myönnettiin kaupunkioikeudet vuonna 1837 ja vuonna 1875 Jyväskylästä muodostettiin oma seurakunta. Kaupungista alkoi kehittyä alueensa taloudellinen keskus 1900-luvun alussa, seurauksena sen lukuisista kouluistaan ja monipuolisesta teollisuudesta. Jyväskylän alue laajeni vuosikymmenten varrella Jyväskylän maalaiskunnasta irrotettujen alueliitosten myötä. Kaupunkikeskustaa reunustaneet esikaupunkialueet liitettiin Jyväskylään vuonna 1941 ja vuonna 1965 toteutettiin aluesiirto, joka kolminkertaisti kaupungin pinta-alan. Alun perin Muuramesta omaksi hallinnolliseksi alueekseen irtautunut Säynätsalon kunta liittyi Jyväskylän kaupunkiin vuonna 1993.¹⁵⁸

Tutkittaessa Jyväskylän taloudellista asemaa ja kehitystä vuosilta 2005-2008, jotka edelsivät kuntaliitosta, nousee esille joitakin huomion arvoisia trendejä. Kaupungin asukasluku kasvoi nopeasti, kasvuvauhdin ollessa yksi nopeimmista verrattuna muihin kaupunkiseutuihin, kuten Ouluun, Tampereeseen ja Helsinkiin. Asukasluku kasvoi noin 300-1100 asukkaalla vuosittain. Työttömyysaste kaupungissa oli suhteellisen suurta verrattuna muihin kaupunkiseutuihin. Vuonna

¹⁵⁵ Koski 2008, 11–12; Leinamo 2010, 82.

¹⁵⁶ Jyväskylän kaupunki 2006, 9.

¹⁵⁷ Jyväskylän kaupunki 2016d.

¹⁵⁸ Leinamo & Metsälä 2013, 34.

2005 keskimääräinen työttömyysaste oli 14,8 prosenttia, mutta vuonna 2008 se oli pudonnut 11,9 prosenttiin. Työttömyysaste oli koko tarkastelujaksolla korkeampaa Jyväskylässä kuin Suomen 15:ssä yli 50 000 asukkaan kaupungeissa keskimäärin. Talouden rakenteellinen epätasapaino aiheutti ongelmia kaupungille ja se näkyi muun muassa kaupungin velkaantumisena. Kaupungin lainakanta kasvoi tarkastelujakson jokaisena vuonna, lukuun ottamatta vuotta 2006, jolloin lainakanta pieneni 1,1 miljoonalla eurolla, joka oli seurausta vuosikatteen toteutumisesta ennakoitua parempana ja osakkeiden myynnistä saaduista satunnaisista tuotoista¹⁵⁹. Vuoteen 2008 mennessä kaupungin lainakanta oli kasvanut 182,9 miljoonaan euroon, joka vastasi 2 113 euroa asukasta kohden ja oli selvästi korkeampaa muihin kaupunkiseutuihin verrattuna, joissa lainakanta asukasta kohden oli noin 1620 euroa (taulukko 2)¹⁶⁰.

Merkille pantavaa Jyväskylän kaupungin yli- ja alijäämiä tarkasteltaessa on konsernin ja kaupungin taloudellisten lukujen huomattava eroavaisuus. Kaupungin tilinpäätöksissä vuosina 2005-2008 kaupunki tuotti ylijäämää jokaisena vuonna, lukuun ottamatta vuotta 2008, jolloin kaupungin talous painui 10,5 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Muun muassa vuonna 2005 emokunta kirjasi 102,7 miljoonan euron ylijäämän, joka oli seurausta konsernin sisällä tehdyistä liiketoiminnallisista järjestelyistä. Kaupunki myi tytäryhtiölleen Jyväskylän Energia Oy:lle liikelaitos Jyväskylän Veden, josta syntyi 116,2 miljoonan euron kirjanpidollinen myyntivoitto. Ilman tätä kirjausta kaupungin tilinpäätös olisi jäänyt selvästi alijäämäiseksi. Kirjaus ei näy konsernitilinpäätöksessä, koska konsernitilinpäätöksen luonteen mukaisesti sisäiset tuotot ja kulut eliminoidaan. Tältä osin konsernin tilinpäätös antaa luotettavamman kuvan talouden tasapainosta kuin kaupungin tilinpäätös. Kaupunkikonsernin kehitys oli sen sijaan parempi ja konserni tuotti ylijäämää vuosina 2006-2008. Ainoastaan vuosi 2005 oli alijäämäinen. Konsernin taseessa kattamatonta alijäämää oli kuitenkin vielä vuonna 2008 yhteensä 12,5 miljoonaa euroa. Jyväskylän hankalan taloudellisen tilanteen taustalla vaikuttavia tekijöitä olivat muun muassa kovasta väestönkasvusta aiheutuva voimakas investointitahti sekä sosiaali- ja terveystalouden nettomenojen selvä kasvu.¹⁶¹ Jyväskylän taloudelliset tunnusluvut on esitetty tiivistetysti taulukossa 2.

¹⁵⁹ Jyväskylän kaupunki 2006, 1-2, 8-9; 2007, 1-2, 11-12; 2009a, 6-9.

¹⁶⁰ Tilastokeskus 2016a.

¹⁶¹ Jyväskylän kaupunki 2006, 9; 2009a, 8, 63.

Taulukko 2. Jyväskylän kaupungin taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008.

	Kaupunki	Konserni
Tilikauden yli-/alijäämä, milj. €	-10,5	3,4
Toimintatuotot/Toimintakulut, %	24,0 %	63,1 %
Vuosikate/Poistot ja arvonalentumiset, %	65,0 %	144,9 %
Investointien tulorahoitus, %	44,9 %	40,7 %
Kassan riittävyys, pv	17,3	
Omavaraisuusaste, %	60,2 %	31,9 %
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	59,2 %	96,9 %
Kertynyt yli-/alijäämä, milj. €	96,5	-12,5
Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas	1 115	-145
Lainakanta 31.12., milj. €	182,9	569,5
Lainakanta 31.12., €/asukas	2 113	6 582
Asukasmäärä	86 527	86 527

6.2.2 Jyväskylän maalaiskunta

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan keskinäinen historia on sisältänyt useita neuvotteluja ja yrityksiä yhdistymisestä vuosikymmenien varrella. Kunnat eivät saaneet aikaan kuntaliitosta, mutta maalaiskunnasta liitettiin alueita Jyväskylän kaupunkiin useaan otteeseen. 1990-luvun vaihteessa Jyväskylän kaupunki anoi valtioneuvostolta kaupungin ja maalaiskunnan pakkoliitosta, mutta valtioneuvosto päätöksessään totesi, ettei edellytyksiä pakkoliitokselle ollut. Kaupunki ja maalaiskunta ryhtyivät neuvottelemaan yhdistymisestä vielä kerran vuonna 1994, mutta yksimielisyyttä ei saavutettu ja neuvottelut kariutuivat seuraavana vuonna.¹⁶²

2000-luvulle siirryttäessä maalaiskunnan talous oli mittavien haasteiden edessä, jotka olivat seurausta alijäämäisen talouden, merkittävän väestönkasvun ja siihen liittyneiden investointipaineiden aiheuttamaa. Jyväskylän maalaiskunta aloitti vuonna 2005 yhdistymisneuvottelut Jyväskylän kaupungin kanssa, mutta ne päättyivät tuloksettomina. Jyväskylän kaupungin suhtautuminen Paras-hankkeeseen liitoslähtöisesti ja sen sopimus liitoksesta Korpilahden kanssa, osaltaan myötävaikuttivat maalaiskunnan halua ryhtyä neuvottelemaan yhdistymisestä ja neuvottelut

¹⁶² Metsälä & Leinamo 2013, 34.

alkoivatkin jälleen vuonna 2007. Sisäasiainministeriö asetti kuntajakoselvittäjän laatimaan erityistä kuntajakoselvitystä kuntien toivomuksesta. Myös naapurikunta Toivakka oli kiinnostunut liitosneuvotteluista, mutta maalaiskunnan valtuusto päätti jättää sen selvityksen ulkopuolelle. Kuntajakoselvitys valmistui joulukuussa 2007 ja siinä puollettiin liitoksen toteuttamista. Sekä kaupunki että maalaiskunta hyväksyivät yhdistymisen helmikuussa 2008.¹⁶³

Jyväskylän maalaiskunnan asukasluku kasvoi vuonna 2008 yhteensä 365 hengellä, joka vastasi noin yhden prosentin kasvutahtia. Maalaiskunnan asukasluku viimeisenä itsenäisenä vuotenaan oli 36 465. Työttömyysaste kunnassa oli 10,2 prosenttia, joka oli koko muun maan keskiarvoa korkeampi, mutta kuitenkin Keski-Suomen keskiarvoa alhaisempi. Kunnan lainakanta vuonna 2005 oli noin 30,3 miljoonaa euroa, joka oli noin 870 euroa per asukas. Vuoteen 2008 mennessä lainakanta oli kasvanut 39,1 miljoonaan euroon ja lainakanta asukasta kohden oli kohonnut 1071 euroon. Maalaiskunnan tilikauden yli-/alijäämä oli vuosina 2005-2006 lähellä nollatasoa, mutta vuonna 2007 kunta teki 7,6 miljoonan euron ylijäämän ja vuonna 2008 13,0 miljoonan euron alijäämän.¹⁶⁴ Maalaiskunnan tavoitteena oli liitoksen myötä luoda uudenlainen kaupunki, joka pystyisi vastaamaan entistä paremmin palveluiden järjestämisestä, lisäisi asukasviihtyvyyttä, parantaisi elinkeinojen toimintamahdollisuuksia sekä johtaisi toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden paranemiseen. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan yhdistymissopimuksessa laadittiin uudelle kaupungille visio, jonka strategiaksi asetettiin kilpailukykyinen kaupunki, joka tarjoaisi kannustavat mahdollisuudet elämiseen, yrittämiseen ja opiskeluun.¹⁶⁵ Jyväskylän maalaiskunnan taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008 on esitetty taulukossa 3.

¹⁶³ Leinamo 2010, 82.

¹⁶⁴ Jyväskylän maalaiskunta 2009, 18; Tilastokeskus 2016a.

¹⁶⁵ Jyväskylän maalaiskunta 2008, 2–3.

Taulukko 3. Jyväskylän maalaiskunnan taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008.

	Kunta	Konserni
Tilikauden yli-/alijäämä, milj. €	-13,0	-11,0
Toimintatuotot/Toimintakulut, %	14,4 %	39,2 %
Vuosikate/Poistot ja arvonalentumiset, %	34,8 %	58,5 %
Investointien tulorahoitus, %	36,9 %	62,4 %
Kassan riittävyys, pv	82,0	73,0
Omavaraisuusaste, %	70,0 %	45,5 %
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	37,4 %	78,5 %
Kertynyt yli-/alijäämä, milj. €	33,3	31,0
Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas	914	851
Lainakanta 31.12., milj. €	39,1	142,7
Lainakanta 31.12., €/asukas	1 071	3 913
Asukasmäärä	36 465	36 465

6.2.3 Korpilahti

Pieni 5000 asukkaan Korpilahti paini taloudellisissa vaikeuksissa 2000-luvulla ja se johti alijäämäisiin tilinpäätöksiin. Kuntalain (365/1995) 65.3 §:n alijäämän kattamisveloitteen seurauksena kunta joutui laatimaan talouden tervehdyttämishojelman, joka hyväksyttiin kesällä 2005. Ohjelma osoittautui kuitenkin liian vaativaksi ja kunnan taloudelliset vaikeudet olivat niin mittavia, että ne johtivat kunta- ja palvelurakennemuutoksen puitelain (169/2007) 9 §:n kriisikuntarajan ylittämiseen. Kun Korpilahti määriteltiin kriisikunnaksi, päätettiin kunnassa tehdä aloite kuntaliitoksen selvittämisestä Jyväskylän kaupungin kanssa joulukuussa 2005. Sisäasiainministeriön selvitysmiehen ja asiantuntijaryhmien raportit yhdistymisestä valmistuivat keväällä 2006, joissa puollettiin yhdistymistä. Liitosneuvottelujen seurauksena huoli kunnan säilymisestä itsenäisenä johti lokakuussa 2006 neuvoa-antavaan kansanäänestykseen liitoksesta, jonka tuloksena 52 prosenttia äänestäneistä vastusti kunnan liittymistä Jyväskylän kaupunkiin. Kansanäänestyksen tulos ei kuitenkaan vaikuttanut päätökseen toteuttaa yhdistymistä ja kuntien valtuustot päättivätkin hyväksyä liitoksen marraskuussa 2006.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Leinamo 2010, 81.

Korpilahden asukasluvussa ei tapahtunut suuria muutoksia vuosina 2005-2008. Asukasluku kasvoi neljässä vuodessa vajaalla sadalla asukkaalla. Kunnan asukasluku vuoden 2008 lopussa oli 5 063. Kunnan työttömyysaste oli vuonna 2005 12,7 prosenttia ja vuoteen 2008 mennessä se laski 9,9 prosenttiin. Lainakanta vuonna 2005 oli 14,8 miljoonaa euroa (2 955 €/asukas) ja vuoteen 2008 mennessä se kasvoi 25,1 miljoonaan euroon (4 967 €/asukas). Korpilahden tilikauden alijäämä oli koko tarkastelujaksolla selvästi alijäämäinen. Vuonna 2005 alijäämä oli 0,6 miljoonaa euroa, 2006 1,9 miljoonaa euroa, 2007 1,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 2,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 loppuun mennessä kunnan edellisten vuosien kattamatonta alijäämää kertyi noin 7,1 miljoonaa euroa.¹⁶⁷ Valtioneuvoston asetuksen kunnan talouden tunnuslukujen raja-arvojen (172/2007) 2 §:n mukaan:

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetut raja-arvot alittuvat, jos kunnan tilinpäätöksen mukainen taseen kertynyt alijäämä asukasta kohti oli viimeisessä selvityksen käynnistämistä edeltäneessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa.

Raja-arvot alittuvat myös jos edellä 1 momentissa tarkoitettujen kunnan tilinpäätösten mukaan kunnan taloudessa täyttyvät kaikki seuraavat edellytykset:

- 1) kunnan vuosikate on ilman kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 13 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraista rahoitusavustusta negatiivinen;*
- 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;*
- 3) asukasta kohti laskettu kunnan lainamäärä ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla;*
- 4) kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää;*
- 5) kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä*
- 6) kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.*

Korpilahti ylitti valtioneuvoston asettaman kriisikuntarajan vuonna 2006, jolloin kunnan alijäämä ylitti lain 2.1 §:n asetetun rajan taseeseen kertyneestä alijäämästä asukasta kohden. Taseeseen kertynyt alijäämä kasvoi viimeisten vuosien aikana ja kunta ylitti kriisikuntarajan myös vuosina

¹⁶⁷ Korpilahden kunta 2009; Tilastokeskus 2016a.

2007-2008.¹⁶⁸ Kuntaliitoksella tavoiteltiin Korpilahden näkökulmasta alueen tulevaisuuden turvaamista pidemmällä tähtäimellä. Liitossopimuksen tärkeimpänä tavoitteena oli saada aikaan sellainen kehittymisen prosessi, joka jatkuisi myös liitoksen jälkeen ja jonka hyödyt koituisivat molempien kuntien asukkaiden eduksi. Korpilahti tavoitteli liitoksen myötä myös asukasluvun kaksinkertaistamista vuoteen 2017 mennessä ja lukuisten uusien pienyritysten sijoittumista Korpilahden alueelle. Tavoitteiden saavuttamiseksi oli panostettava aktiivisesti kaavoitukseen ja maanhankintaan, jotta paikkakunnalle saataisiin houkuteltua maaseutumaista asumismiljöötä arvostavia ihmisiä. Kesällä 2005 hyväksytyn talouden tervehdyttämishjelman eteenpäin viemisestä päätettiin luopua kuntaliitoksen myötä kaikilta niiltä osin, joista ei ollut siihen mennessä tehty valtuuston päätöstä ja näin säilyttää olemassa olevat palvelut ennallaan.¹⁶⁹ Korpilahden taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008 on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Korpilahden kunnan taloudelliset tunnusluvut vuodelta 2008.

	Kunta	Konserni
Tilikauden yli-/alijäämä, milj. €	-2,5	-3,5
Toimintatuotot/Toimintakulut, %	12,0 %	37,3 %
Vuosikate/Poistot ja arvonalentumiset, %	-101,6 %	-113,5 %
Investointien tulorahoitus, %	-39,9 %	-49,4 %
Kassan riittävyys, pv	3,8	12,8
Omavaraisuusaste, %	15,0 %	9,4 %
Suhteellinen velkaantuneisuus, %	112,0 %	95,7 %
Kertynyt yli-/alijäämä, milj. €	-9,6	-10,3
Kertynyt yli-/alijäämä, €/asukas	1 891	2035
Lainakanta 31.12., milj. €	25,1	28,8
Lainakanta 31.12., €/asukas	4 967	5 683
Asukasmäärä	5 061	5 061

6.3 Monikuntaliitokselle asetetut taloudelliset tavoitteet

Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden yhdistymissopimuksissa asetettiin useita edellytyksiä ja tavoitteita, joiden avulla saavutettaisiin muun muassa parempi kansallinen ja kansainvälinen

¹⁶⁸ Korpilahden kunta 2009, 25.

¹⁶⁹ Korpilahden kunta 2008, 2, 5.

kilpailukyky, parannettaisiin asukkaiden hyvinvointia, työpaikkakehityksen vahvistamista, peruspalvelujen turvaamista, resurssien kohdentamista sekä työpaikkojen ja palveluiden kasvattamista liitetyille alueille¹⁷⁰. Juhlallisten tavoitteiden ohella dokumenteissa asetettiin joitakin selkeitä taloudellisia tavoitteita.

Jyväskylän maalaiskunnan yhdistymissopimuksessa sovittiin muun muassa siitä, etteivät yhdistyvät kunnat sitoudu vuoden 2008 aikana sellaisiin taloudellisiin velvoitteisiin, jotka velvoittaisivat myös uutta kuntaa. Taloudellisia tavoitteita sen sijaan kuvattiin termein ”*vastuullisuus*”, ”*suunnitelmallisuus*” ja ”*pitkäjänteisyys*”, joilla turvataan terveen kuntatalouden toteutuminen. Keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin ylijäämäinen tilinpäätös, joka toteutuisi viimeistään vuonna 2013. Tällöin vuosikatteen tulisi olla positiivinen, huomioiden suunnitelman mukaiset poistot, jotka sisältävät myös korvausinvestoinnit. Kunnallisveroprosentiksi vuodelle 2009 asetettiin 18,5 ja seuraavien vuosien kunnallisveroprosentti tulisi määräytymään siten, että se olisi kilpailukykyinen suhteessa muihin suuriin kaupunki- ja maakuntakeskuksiin. Lainakannan kasvu estettäisiin vuosikatetta nostamalla sekä investointeja siirtämällä ja niiden uudelleen arvioinnilla. Henkilöstöä koskevilla suunnitelmissa eläkepoistumaa hyödynnettäisiin henkilöstöresurssien uudelleen kohdistamisessa. Tuottavuuden parantamiseksi ryhdyttiin jo vuonna 2008 laatimaan yksityiskohtaisia suunnitelmia, joiden tavoitteena oli henkilöstön osaamisen kehittäminen, prosessien tehostaminen ja teknologian hyödyntäminen. Kuntayhtymien suhteen tapahtui myös muutoksia ja entiset jäsenyydet ja muut sopimukset joutuivat erityistarkastelun kohteeksi. Jäsenyydet ja sopimukset irtisanottaisiin, jonka jälkeen uudet järjestelyt tehtäisiin jatkossa uuden kunnan tarpeiden mukaisesti kilpailuttamalla. Maalaiskunnan yhdistymissopimuksessa on korostettu palvelujen turvaamisen ohella myös investointien uudelleen tarkastelua, jonka tavoitteena on terveen kuntatalouden varmistaminen siten, että investointeja supistetaan valtuustokaudella 2009-2012 lähtökohtaisesti noin kymmenellä miljoonalla eurolla vuodessa verrattuna taloussuunnitelman 2008-2011 tasoon. Näin varmistettaisiin, että käyttötalousmenojen kasvu pysyisi suurten kaupunkien keskiarvon alapuolella. Palvelurakenteen uudistamisessa ja investointien priorisoinnissa hyödynnettäisiin jatkossa entistä paremmin erilaisia laskelmia, vertailuja ja selvityksiä.¹⁷¹

Korpilahden yhdistymissopimuksessa huomion arvoisia seikkoja ovat muun muassa sopimus siitä, että kuntajakolain mukainen yhdistymisavustus, joka arvioitiin dokumentissa 7,4 miljoonaksi euroksi, käytettäisiin täysimääräisesti Korpilahden alueen investointeja varten. Toinen epäsuora

¹⁷⁰ Korpilahden kunta 2008, 2; Jyväskylän maalaiskunta 2008, 2–3.

¹⁷¹ Jyväskylän maalaiskunta 2008, 7–9.

taloudellinen tavoite on asukasmäärän kasvattaminen liki kaksinkertaiseksi vuoteen 2017 mennessä. Liitoksen ehdoksi sisällytettiin myös vuonna 2005 solmittu talouden tervehdyttämisohjelma, jonka perusteella kunnassa on tehty erinäisiä sopeuttamistoimenpiteitä. Sopimuksessa edellytettiin, että kaikista niistä toimista, joista ei ole tehty valtuuston päätöstä siihen mennessä, kun kuntaliitoksesta päätetään, luovutaan.¹⁷²

Vuonna 2009 uusi kunta, joka käsittää Jyväskylän kaupungin, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan, aloitti toimintansa ja kunnan talousarviossa asetettiin taloudelliset tavoitteet palveluiden turvaamiseksi ja terveen kuntatalouden toteuttamiseksi. Uutta kaupunkia tulisi sitomaan yhdistymissopimusten kolmen vuoden voimassaoloaika, joka asetti joitakin reunaehdoja uuden kunnan taloudelle. Tällaisia ehtoja olivat esimerkiksi kaupungin veroprosentti, josta yhdistymissopimuksissa sovittiin ja prosentiksi tulisi 18,5. Veroprosentti kevensi siten maalaiskuntalaisten ja korpilahtelaiden verotuksen astetta aiempaan verrattuna. Lisäksi talousarviossa otettiin kantaa yleiseen kansantalouden ja kuntatalouden kehitykseen ja korostettiin, että mikäli näiden tilanne heikkenee merkittävästi nykyisestä, kaupunginhallitus ryhtyisi välittömästi toimenpiteisiin, joiden tavoitteena olisi talouden tasapainottaminen. Tätä varten hallitus nimittäisi poliittisen taloustoimikunnan, jonka tehtävänä on ehdotusten tekeminen talouden ja toiminnan kestäväksi tasapainottamiseksi valtuustokauden aikana. Toimien tavoitteena oli saattaa yhdistymissopimuksessa asetetut taloudelliset päätökset voimaan viimeistään vuoden 2010 talousarvion yhteydessä. Näitä päätöksiä olivat lainakannan kasvun pysäyttäminen vuosikatetta nostamalla sekä investointeja siirtämällä ja uudelleen arvioinnilla.¹⁷³

Kaupungin talousarviossa ei kuitenkaan asetettu vielä vuonna 2009 sellaisia tavoitteita, joilla olisi pyritty saamaan uuden kunnan talous tasapainoon. Vuoden 2009 vuosikatteen tavoitteeksi asetettiin 15,3 miljoonaa euroa. Tällöin se kattaisi 48,4 prosenttia poistoista. Pelkästään vuosikatteella mitattuna, kaupungin talous olisi siten heikko. Myös lainakantaa tulisi kasvattamaan 24,5 miljoonalla eurolla ja näin vuoden 2009 uuden kunnan lainamääräksi tulisi 266 miljoonaa euroa, joka vastaisi 2 054 euroa asukasta kohden. Talousarvion mukaan kaupungin ylijäämäksi kertyisi noin 25,1 miljoonaa euroa vuoden loppuun mennessä. Ylijäämän perustellaan syntyvän vesilaitostoiminnan myynnistä Jyväskylän Energia Oy:lle. Taloussuunnitelmajaksolla lainakannan kasvun odotettiin kuitenkin kasvavan, vaikka talouden arvioidaan vahvistuvan vuosina 2010 ja 2011, jolloin vuosikatteen tulisi nousta poistoja suuremmiksi. Vuosikatteelle asetettua tavoitetta perusteltiin siten,

¹⁷² Korpilahden kunta 2008, 1–6.

¹⁷³ Jyväskylän kaupunki 2009b, 11, 14.

että käyttötalouden nettomenot pyrittäisiin pitämään suunnilleen vuoden 2009 tasolla ja tämä edellyttäisi toimintojen merkittävää tehostamista. Kunnallis- ja kiinteistöveroprosentteihin ei taloussuunnitelman mukaan oleteta tehtävän muutoksia koko suunnitelmakaudella ja näin veroprosentit pysyisivät vuoden 2009 tasolla. Talousarviossa on käsitelty myös alijäämän kattamisvelvollisuutta. Talousarviossa mainitaan, että yhdistyvien kuntien vuoden 2007 tilinpäätös osoitti yhteensä 114 miljoonan euron ylijäämää vuosilta 1997-2007. Vuoden 2008 alijäämäksi arvioitiin kertyvän yhteensä noin 8,1 miljoonaa euroa, joten tästä johtuen kaupungilla ei olisi kuntalain mukaista taloussuunnitelmassa huomioitavaa katettavan alijäämän tasapainottamisen edellytystä.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Jyväskylän kaupunki 2009b, 14–15.

7 JYVÄSKYLÄ TUNNUSLUKUINA

7.1 Kriisien vaikutus Jyväskylän talouteen

Jyväskylän monikuntaliitos toteutui aikana, jolloin maailmalla käynnistynyt finanssikriisi oli voimakkaimmillaan. Kriisin vaikutukset näkyivät myös Suomen kansantaloudessa ja kunnissa. Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin tilinpäätöksissä vuosina 2009-2013 kantavana teemana maailman- ja kansantaloudellisen kehityksen kappaleissa korostuivat finanssikriisin aiheuttamat ongelmat rahoitussektorilla ja viime kädessä kuntien taloudessa. Vuonna 2014 talouden kehitystä haittasivat Suomen bruttokansantuotteen supistuminen, viennin ja kysynnän lasku sekä julkisen talouden alijäämä. Vuonna 2015 korostui työttömyys, julkisen talouden alijäämä ja vuoden lopulla tullut ennakoimaton määrä turvapaikanhakijoita¹⁷⁵. Tutkittaessa liitoksen vaikutusta Jyväskylän talouden tasapainoon, on hyvä pitää mielessä yleinen taloudellinen ilmapiiri, joka on sisältänyt useita kriisejä Yhdysvaltain finanssikriisistä Euroopan unionin eurokriisiin ja sen seurauksena myös Suomen yksityisen ja julkisen talouden supistumiseen. Nämä talouden epäedulliset tekijät ovat todennäköisesti heijastuneet myös kaupungin talouteen ja vaikuttaneet kehitykseen negatiivisesti. Selkeää eroa kriisien ja liitoksen aiheuttamista rasitteista ei voida kuitenkaan tehdä, joten tässä tutkimuksessa tutkitaan vain toteutunutta julkisen talouden kehitystä, pitäen kuitenkin mielessä taustalla vaikuttavat muut taloudelliset tekijät, jotka eivät ole johtuneet itse liitoksesta.

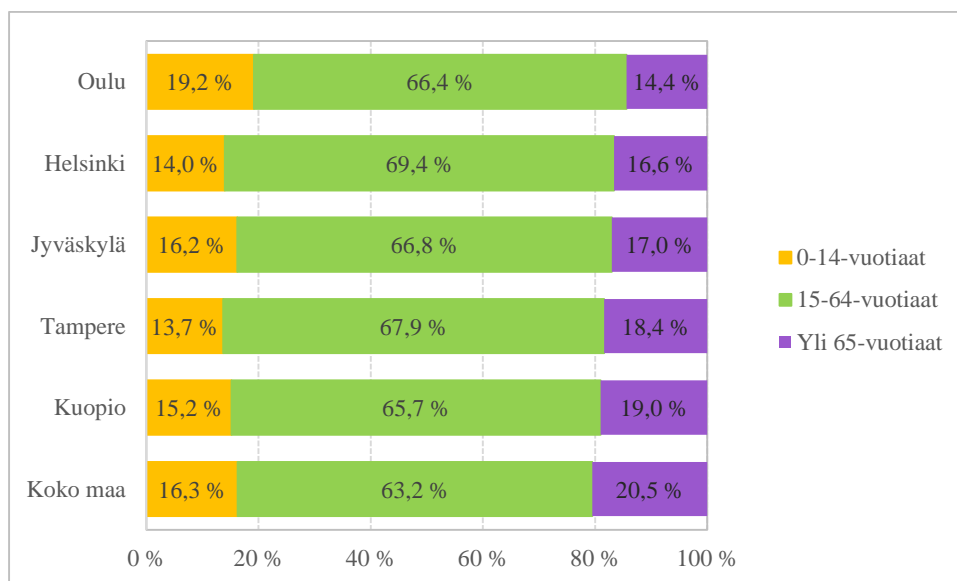
7.2 Väestö

7.2.1 Väestönkehitys ja ikärakenne

Jyväskylän väestönkasvu on koko tarkastelujakson ajan ollut erittäin nopeaa ja kaupungin asukasluku on esimerkiksi vuonna 2015 kasvanut suhteellisesti neljänneksi suurinta tahtia 15 suurimman kaupungin joukossa. Myös koko Jyväskylän seudun kasvu on ollut erittäin nopeaa.¹⁷⁶ Jyväskylän asukasluku kasvoi vuosien 2005-2008 aikana yhteensä 2 093 hengellä ja vuosien 2009-2015 välisenä aikana yhteensä 7 777 asukkaalla. Kaupungin ikärakenne on linjassa muiden suurten kaupunkien kanssa ja kansantaloudellisesti merkittävä väestön ikääntyminen ei vaikuta olevan Jyväskylässä yhtä suuri ongelma verrattuna koko maan kehitykseen, mutta se on osittain seurausta runsaasta määrästä nuoria ikäpolvia ja nuorten alle 15-vuotiaiden osuus vertailukaupungeista onkin Oulun jälkeen toiseksi suurin (kuvio 3).

¹⁷⁵ Jyväskylän kaupunki 2010, 5-6; 2011, 5-6; 2012, 5-6; 2013, 4-6; 2014a, 5-6; 2015, 5-7; 2016a, 6-7.

¹⁷⁶ Jyväskylän kaupunki 2016a, 7.



Kuvio 3. Väestön ikärakenne Jyväskylässä, vertailukaupungeissa ja koko maassa vuonna 2015.

7.2.2 Työttömyysaste

Jyväskylän työttömyysaste oli vuonna 2005 14,8 prosenttia ja se kehittyi parempaan suuntaan aina kaupungin viimeiseen itsenäiseen vuoteen 2008 asti. Vuonna 2009 liitoksen astuttua voimaan, kaupungin työttömyysaste nousi lähes vuoden 2005 tasolle. Tämä oli ennemminkin seurausta kansainvälisen taloustaantumien seurauksista kuin itse liitoksesta¹⁷⁷. Kuntaliitoksen myötä kaupungin työttömyysaste parani vuoteen 2011 asti, mutta vuodesta 2012 eteenpäin työttömyysaste on jälleen noussut. Vuonna 2015 Jyväskylän työttömyysaste oli 18,2 prosenttia. Jyväskylän työttömyysasteen kehitys on esitetty kuviossa 4. Verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin, Jyväskylän työttömyysaste on korkealla tasolla¹⁷⁸. Esimerkiksi Oulussa työttömyysaste on 17,9 prosenttia ja Kuopiossa 14,8 prosenttia¹⁷⁹. Tampereella sen sijaan on Jyväskylää hieman korkeampi työttömyysaste sen ollessa 18,9 prosenttia¹⁸⁰. Koko maan työttömyysaste oli vuonna 2015 9,2 prosenttia¹⁸¹.

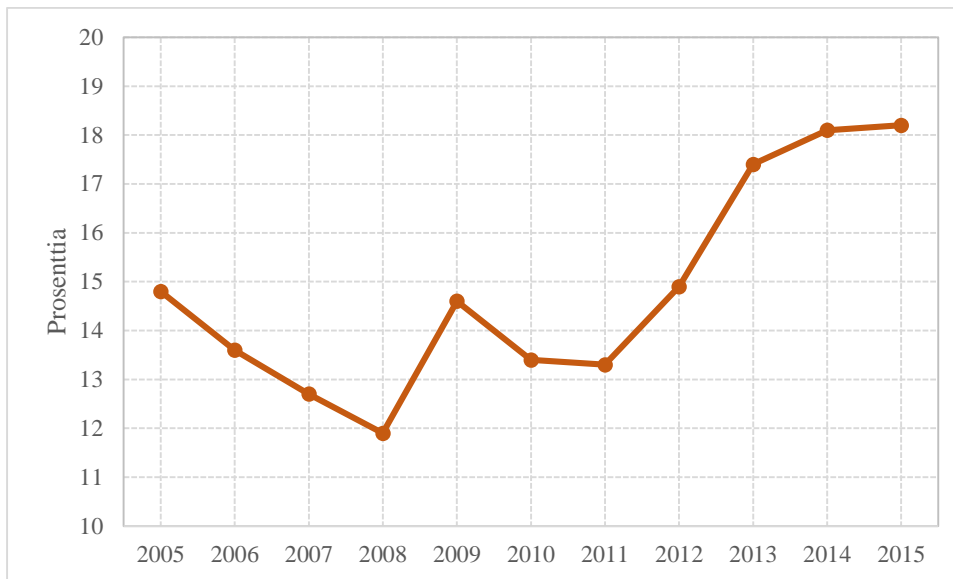
¹⁷⁷ Jyväskylän kaupunki 2010, 11.

¹⁷⁸ Jyväskylän kaupunki 2016a, 8–9.

¹⁷⁹ Oulun kaupunki 2016, 20; Kuopion kaupunki 2016, 7.

¹⁸⁰ Tampereen kaupunki 2016, 14.

¹⁸¹ Tilastokeskus 2016b.

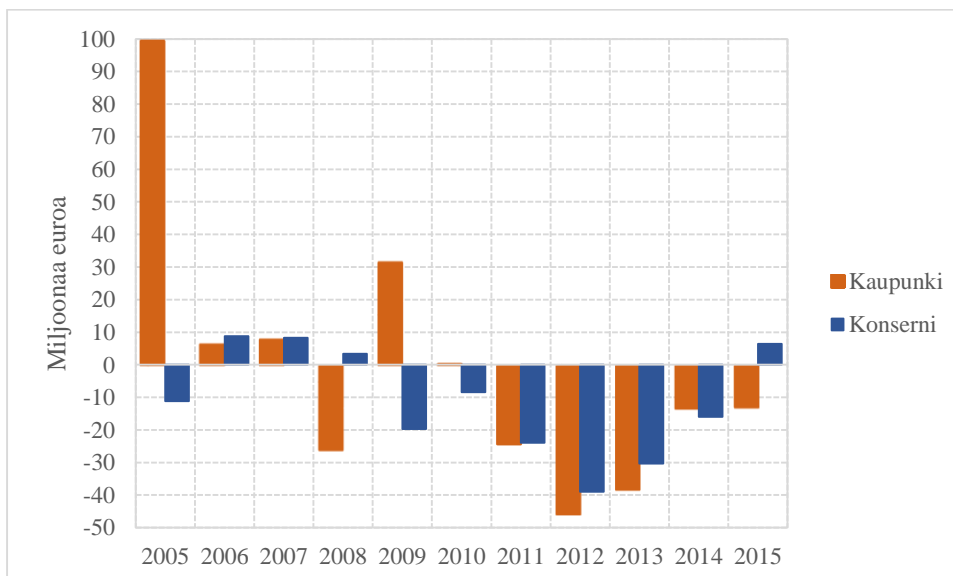


Kuvio 4. Jyväskylän työttömyysaste vuosina 2005-2015.

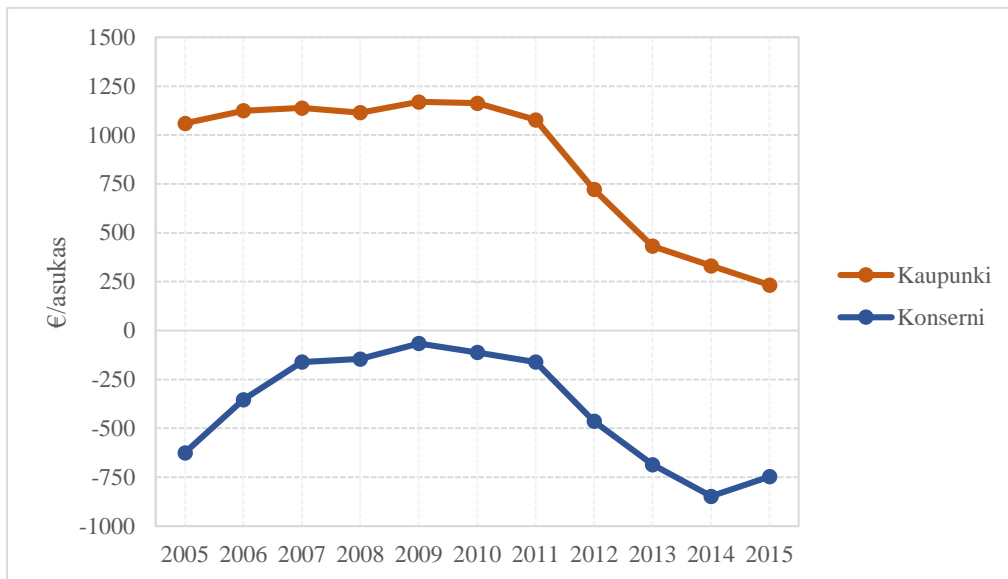
7.3 Talouden tasapaino

7.3.1 Yli-/alijäämä

Jyväskylän tilinpäätösaineiston tarkastelussa kiinnitetään ensiksi huomiota kirjanpidolliseen yli- tai alijäämään, jonka keskeisin mittari on tuloslaskelman viimeinen rivi: tilikauden ylijäämä (alijäämä). Tämän lisäksi tarkastellaan taseesta johdettuja kertyneitä yli- ja alijäämiä, jotka on jaettu asukasluvulla, jolloin saadaan kertynyt tilikauden yli- tai alijäämä euroina asukasta kohden.



Kuvio 5. Jyväskylän kaupungin ja konsernin tilikauden vuosittaiset yli- ja alijäämät vuosina 2005-2015.



Kuvio 6. Jyväskylän kaupungin ja konsernin taseeseen kertyneet yli- ja alijäämät vuosina 2005-2015, €/asukas.

Jyväskylän kaupungin vuosittaiset ja kertyneet yli- ja alijäämät (kuvio 5 ja 6) kehittyivät pääsääntöisesti parempaan suuntaan liitosta edeltäneinä vuosina 2005-2008. Suurin notkahdus nähtiin vuonna 2008, jolloin kaupungin tilikauden tulos painui 10,5 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Samana vuonna konsernin tulos kuitenkin jatkui positiivisena ja ylijäämäksi muodostui 3,4 miljoonaa euroa.

Liitoksen toteuduttua vuonna 2009, kaupunki kirjasi itselleen 31,5 miljoonan euron ylijäämän, mutta konsernin ylijäämä jäi 19,7 miljoonaa euroa alijäämäiseksi. Erotus on seurausta pääosin vuonna 2009 toteutetusta vesilaitostoiminnan myynnistä Jyväskylän Energia Oy:lle, josta kirjattiin satunnaisia tuottoja yhteensä 40,6 miljoonaa euroa¹⁸². Vastaavanlainen suuri erotus on nähtävissä myös tarkastelujakson ensimmäisenä vuonna (2005), jolloin Jyväskylä myi liikelaitoksena toimineen Jyväskylän Veden Jyväskylän Energia Oy:lle organisaatiomuutoksen seurauksena. Tuolloin kaupunki kirjasi itselleen satunnaisia tuottoja yhteensä 116,2 miljoonaa euroa. Ilman organisaatiomuutosta, kaupungin tilinpäätös olisi ollut selvästi alijäämäinen.¹⁸³ Koska konsernitiilinpäätöksessä sisäiset myyntivoitot on eliminoitu pois, ei kumpikaan edellä esitetty liiketoimi näy ylijäämien kertymissä.

Jyväskylän talouden tasapaino heikentyi liitoksen jälkeen ja se on nähtävissä sekä kaupungin että konsernin alijääminä (kuvio 5). Vuosina 2009-2015 kaupunki saavutti ylijäämäisen tuloksen

¹⁸² Jyväskylän kaupunki 2010, 9, 66.

¹⁸³ Jyväskylän kaupunki 2006, 9, 19.

ainoastaan vuosina 2009 ja 2010. Konserni on sen sijaan ollut alijäämäinen liitoksen toteuduttua jokaisena vuonna lukuun ottamatta vuotta 2015. Kuviossa 6 konsernia tarkastellessa voidaan havaita, että asukaslukuun suhteutettuna konsernin kertynyt alijäämä kävi lähes nollassa vuonna 2009, mutta on sen jälkeen kääntynyt voimakkaaseen laskuun, erityisesti vuodesta 2011 lähtien. Tarkastelujakson viimeisenä vuonna konsernin ylijäämäisen tilikauden seurauksena, kertynyt alijäämä asukasta kohden kuitenkin pieneni. Se oli osittain seurausta uudesta konsernitilinpäätöksen ohjeistuksesta, jossa poistoero ja vapaaehtoiset varaukset on jaettu konsernituloslaskelmassa laskennallisten verojen muutokseen ja tilikauden yli-/alijäämään¹⁸⁴. Kaupungin tilanne heijastelee samanlaista trendiä, mutta merkittävä ero on siinä, että toisin kuin konsernissa, kaupungin taseessa ei ole ollut minään tarkastelujakson vuotena alijäämää, mutta kertyneet ylijäämät ovat supistuneet heikkojen vuosien seurauksena.

Jyväskylän tilinpäätösaineiston perusteella alijäämäisten vuosien taustalla ovat vaikuttaneet muun muassa toimintakulujen jyrkkä nousu ja voimakas investointitahti. Investoinnit ovat olleet seurausta nopean väestönkasvun aiheuttamista paineista.¹⁸⁵ Kun otetaan huomioon kansantalouden heikentynyt kehitys ja Jyväskylän korkea työttömyys (katso kpl 7.1 ja 7.2.2), ovat kasvun edellytykset useina vuosina olleet lähtökohtaisesti heikolla pohjalla.

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan välisessä yhdistymissopimuksessa oli asetettu tavoite tuloslaskelman ylijäämästä viimeistään vuonna 2013¹⁸⁶. Tavoitetta ei saavutettu, vaan sen sijaan uusi kaupunginhallitus ryhtyi välittömästi vuoden 2013 alussa kaupungin talouden ja palvelujen tasapainottamiseen ja velkakierteen katkaisemiseen tähtäävän ohjelman ja toimenpiteiden valmisteluun. Ohjelman tavoitteena olisi saavuttaa tasapaino viimeistään vuonna 2016.¹⁸⁷ Nämä toimenpiteet lykkäsivät alun perin vuonna 2008 asetettua talouden tasapainon tavoitetta kolmella vuodella eteenpäin. Heti seuraavana vuonna (2014) valtuusto kuitenkin päätti lykätä talouden tasapainon saavuttamista vuodella, eli talouden tasapaino tulisi saavuttaa vuonna 2017¹⁸⁸. Vuoden 2015 tilinpäätöksessä pidettiin vielä mahdollisena saavuttaa tasapainoinen kuntatalous vuoteen 2017 mennessä, mutta tämä edellyttäisi valtion kilpailukyypaketin ja kuntien tehtävien karsinnan olevan ratkaisevassa asemassa tavoitteen saavuttamisessa¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Jyväskylän kaupunki 2016a, 76.

¹⁸⁵ Jyväskylän kaupunki 2012, 1; 2013, 1.

¹⁸⁶ Jyväskylän maalaiskunta 2008, 7.

¹⁸⁷ Jyväskylän kaupunki 2014a, 11–12.

¹⁸⁸ Jyväskylän kaupunki 2015, 11, 53, 81–82.

¹⁸⁹ Jyväskylä kaupunki 2016a, 11, 48, 75–76.

7.3.2 Tulorahoitusjäämä ja korjattu tilikauden tulos

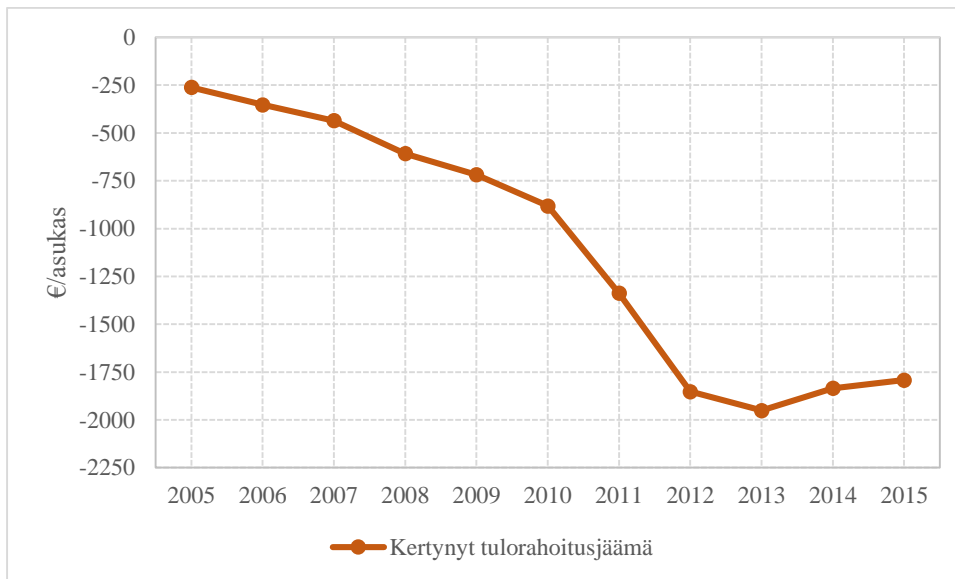
Kirjanpidollinen ylijäämä voi antaa todellisesta talouden tasapainosta väärän kuvan. Kirjanpidollisen ylijäämän tunnusluvun ongelma taloudellisen tasapainon mittarina on, ettei se ota tarpeeksi hyvin huomioon kuntien tekemiä investointeja. Siksi tunnusluku antaa kuntataloudesta liian hyvän yleiskuvan, erityisesti sellaisten kuntien kohdalla, jotka ovat tehneet paljon investointeja. Taustalla vaikuttava tekijä on kuntien investointitahti. Investoinneista aiheutuneet menot ovat harvoin yhtä suuret kuin tuloslaskelmassa esitetyt poistot. Mitä enemmän kunta investoi, sitä paremman kuvan kertynyt yli-/alijäämä antaa kunnan talouden tasapainosta. Tyypillisesti yli-/alijäämään sisältyvät poistot kattavat vain 55-65 prosenttia siitä tasosta, mitä kunnat pitkällä aikavälillä keskimäärin investoivat. Keskimääräisesti tai sen alle investoivissa kunnissa kertynyt yli-/alijäämä voi antaa jopa täysin väärän kuvan kunnan talouden tasapainosta.¹⁹⁰

Kuntaliitto on laatinut kaksi eri tunnuslukua, jotka kuvaavat kuntatalouden tasapainoa tilikauden yli-/alijäämää paremmin. Niistä ensimmäinen on **tulorahoitusjäämä**, joka voi olla positiivinen tai negatiivinen. Tunnusluku mittaa tulorahoituksen riittävyyttä siten, että vuosikate suhteutetaan poistonalaisten investointien omahankintamenojen määrään. Omahankintameno viittaa investoinnin hankintamenoon, josta on vähennetty valtiolta tai muulta kunnalta saatu rahoitusosuus. Lisäksi ei-poistonalaiset investoinnit ovat sellaista kulumatonta tuotantovälineistöä, kuten maa- ja vesialueita ja pitkäaikaisia sijoituksia, jotka kunnat rahoittavat ensisijaisesti omaisuuden myynnillä.¹⁹¹ Jyväskylän kaupungin kohdalla investointien omahankintamenot lasketaan siten, että rahoituslaskelman investointimenoista on vähennetty maa- ja vesialueisiin tehdyt investoinnit, osakkeet ja osuudet sekä saadut rahoitusosuudet. Suhteuttaminen tehdään vähentämällä vuosikatteesta poistonalaiset investoinnit, joiden erotuksena saadaan tulorahoitusjäämä. Tulorahoitusjäämien yhteenlaskun seurauksena saadaan **kertynyt tulorahoitusjäämä**, joka osoittaa tulorahoituksen riittävyyden poistonalaisten investointien rahoittamiseen pitkällä aikavälillä.¹⁹²

¹⁹⁰ Kallio ym. 2012, 25, 39.

¹⁹¹ Suomen Kuntaliitto 2011b, 8.

¹⁹² Suomen Kuntaliitto 2011b, 8.



Kuvio 7. Jyväskylän kertynyt tulorahoitusjäämä vuosina 2005-2015, €/asukas.

Jyväskylän kertynyt tulorahoitusjäämä on kasvanut tarkastelujaksolla selvästi (kuvio 7). Erityisesti vuodesta 2010 lähtien kertynyt jäämä on kasvanut vuoteen 2012 asti voimakkaasti. Vuodesta 2013 eteenpäin kehityksessä on kuitenkin havaittavissa paranemisen merkkejä. Voimakkaasti kasvanut tulorahoitusjäämä osaltaan voi selittää kaupungin alijäämiä (katso kpl 7.3.1), sillä kaupungin tulorahoitus ei vaikuta riittäneen korvaus- ja uusininvestointeihin.

Tässä yhteydessä ei ole tutkittu konsernin tulorahoitusjäämää, koska konsernitilinpäätöksestä ei ole johdettavissa nykyisellään poistonalaisten investointien omahankintamenoa. Konsernitarkastelua ei tehdä myöskään korjatun tilikauden tuloksen yhteydessä.

Toinen tutkimuksessa hyödynnettävä tunnusluku on **korjattu tilikauden tulos**, jossa on huomioitu vuosikatteen ja poistojen lisäksi myös omaisuuden luovutusvoitot tai –tappiot. Korjattu tilikauden tulos lasketaan seuraavalla kaavalla:

Korjattu tilikauden tulos

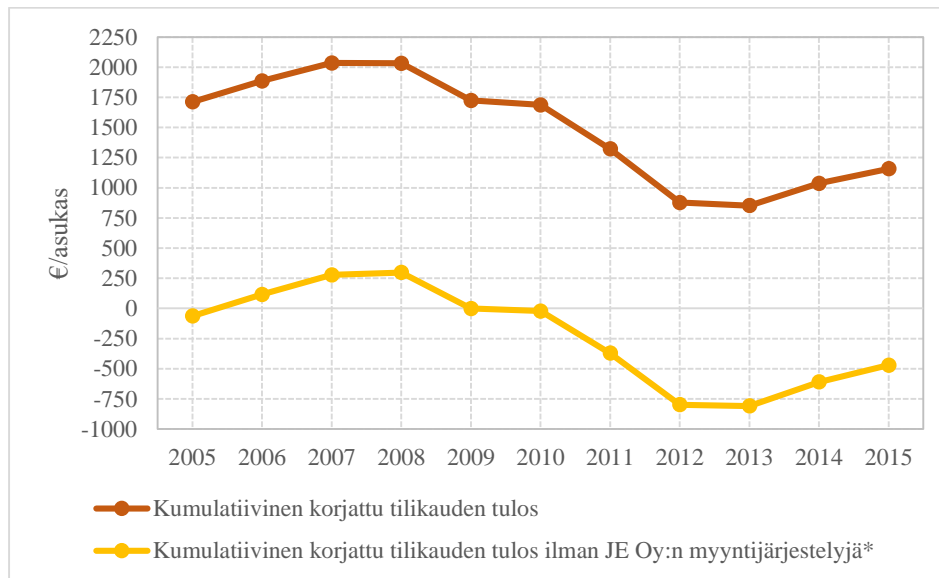
= Vuosikate – poistonalaisten investointien omahankintameno

± Omaisuuden luovutusvoittojen ja –tappioiden erotus (netto)

± Tulorahoitusjäämä ± Omaisuuden luovutusvoitot ja –tappiot (netto).

Korjattu tilikauden tulos lasketaan hyvin samaan tapaan kuin tulorahoitusjäämän tunnusluku. Ero syntyy siinä, että korjatussa tilikauden tuloksessa huomioidaan vuosikatteen ja poistojen lisäksi myös

omaisuuden luovutusvoitot tai –tappiot. Tämä tapahtuu siten, että tulorahoitusjäämä –tunnuslukuun lisätään omaisuuden luovutusvoitot tai –tappiot.¹⁹³



Kuvio 8. Jyväskylän korjattu tilikauden tulos kumulatiivisesti vuosina 2005-2015, €/asukas.
*Kumulatiivinen korjattu tilikauden tulos, josta eliminoitu Jyväskylän Energia Oy:n vesiliiketoiminnan myyntijärjestelyt vuosilta 2005 ja 2009.

Kun vuosikatteen ja poistojen lisäksi on huomioitu myös omaisuuden luovutuksesta saadut voitot tai tappiot, on havaittavissa, että Jyväskylän taloudellinen tasapaino on ollut selvästi parempi, kuin pelkkää tulorahoitusjäämä tunnuslukua tarkasteltaessa (kuvio 8). Kuvaajasta on havaittavissa muun muassa kaupungin voimakas investointitahti vuosina 2008-2012.

Tunnusluvun heikkous on kuitenkin siinä, että luovutusvoitto voi olla todellista omaisuuden myynnistä aiheutuvaa tai laskennallista kirjanpidollisesta myynnistä konsernin sisällä tapahtuvaa voittoa. Jälkimmäisessä tapauksessa myynti ei tuota sellaista tuottoa, joka olisi hyödynnettävissä investointimenojen rahoittamiseen.¹⁹⁴ Tämä heikkous koskettaa myös Jyväskylää, sillä esimerkiksi vuosina 2005 ja 2009 kaupunki on kirjannut itselleen huomattavan luovutusvoiton, jonka tosiasiallinen luonne on kirjanpidollinen, eikä siten ole hyödynnettävissä investointien rahoittamiseen. Luovutusvoitot vääristävät korjatun tilikauden tuloksen tunnuslukua ja vaikuttavat tulosta parantavasti. Kuviossa 8 on siten huomioitu myös korjattu tilikauden tulos ilman näitä satunnaisia tuottoja, jonka seurauksena voidaan havaita, että vuodesta 2009 eteenpäin kaupungin

¹⁹³ Suomen Kuntaliitto 2011b, 9.

¹⁹⁴ Kallio ym. 2012, 40.

kumulatiivinen korjattu tilikauden tulos on kääntynyt negatiiviseksi, joskin parannusta on tapahtunut vuodesta 2013 eteenpäin. Tulorahoitusjäämän tunnusluvusta poiketen, korjattu tilikauden tulos osoittaa, että investointien tulorahoitus olisi ollut riittävää aina Jyväskylän viimeiseen vuoteen asti (2008) ja se olisi riittänyt vielä vuosina 2009-2010.

7.3.3 Vuosikate, nettoinvestoinnit ja poistot

Vuosikatetta käytetään ilmaisemaan sitä tulorahoituksen määrää, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Tunnusluvun merkitys on ollut keskeinen arvioitaessa tulorahoituksen riittävyyttä. Lähtökohtana on ollut, että vuosikatteen tulisi olla siitä vähennettävien poistojen suuruinen, jotta tulorahoitus olisi tasapainossa. Vuosikatteen ylittäessä poistot, on tulorahoitus ylijäämäinen ja vastaavasti vuosikatteen alittaessa poistot, jää tulorahoitus alijäämäiseksi. Nämä väittämät pitävät paikkansa kuitenkin vain tilanteessa, jossa poistot vastaavat keskimääräistä vuotuista investointitasoa.¹⁹⁵ Tunnusluku on kuitenkin saanut kritiikkiä osakseen, sillä se voi antaa harhaanjohtavan kuvan kunnan tulorahoituksen riittävyydestä. Muun muassa Sinervo (2011) on kritisoinut vuosikatteen roolia talouden tasapainoa arvioitaessa. Poistojen vertaaminen vuosikatteeseen ei riittävissä määrin indikoi kunnan talouden resurssien riittävyyttä¹⁹⁶. Investoinneista aiheutuvia menoja voidaan mitata hyödyntämällä nettoinvestoinnit –tunnuslukua¹⁹⁷. Jotta voidaan tehdä päätelmiä tulorahoituksen riittävyydestä ja arvioida kunnan talouden tasapainoa, on kunnan nettoinvestointien vastattava kunnan poistoja¹⁹⁸. Nettoinvestoinnit lasketaan kaavalla:

Nettoinvestoinnit

- = Investointimenot (bruttoinvestoinnit)
- Rahoitusosuudet investointimenoihin
- + Investointihyödykkeiden luovutusvoitot

Investointien tulorahoitusta voidaan mitata myös omalla tunnusluvulla, joka kertoo sen, kuinka paljon investointien omahankintamenosta on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluvun jäädessä alle sadan, ei investointeja ole pystytty kokonaisuudessaan rahoittamaan kunnan tulorahoituksella, vaan jäljelle jäänyt osa on täytynyt rahoittaa pääomarahoituksella, kuten pysyvien vastaavien hyödykkeiden

¹⁹⁵ Suomen Kuntaliitto 2013, 23.

¹⁹⁶ Sinervo 2011, 235; Meklin & Sinervo 2012, 5.

¹⁹⁷ Kallio ym. 2012, 62.

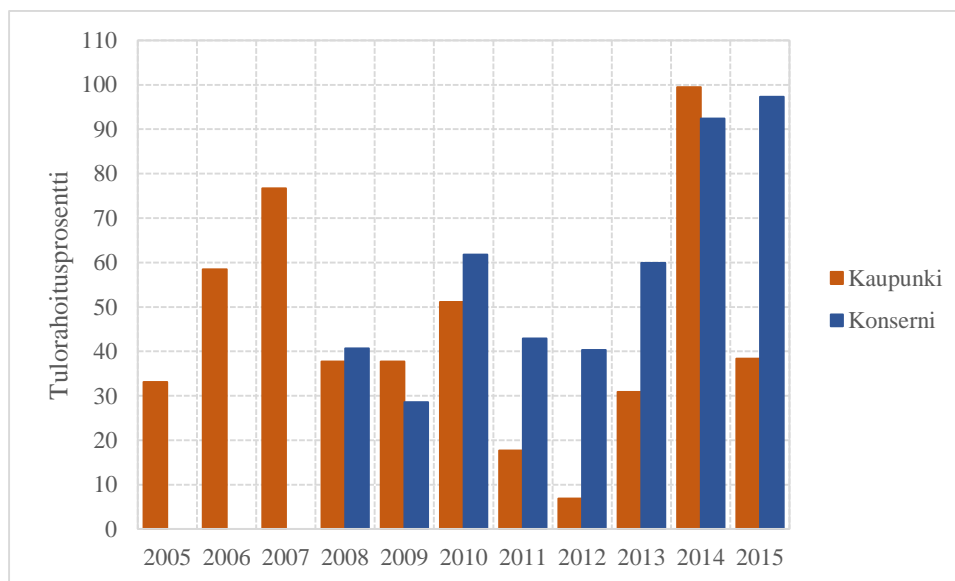
¹⁹⁸ Sinervo 2011, 127.

myynnillä, lainalla tai rahavarojen määrää vähentämällä.¹⁹⁹ Investointien tulorahoitusprosentti lasketaan kaavalla:

Investointien tulorahoitus, %

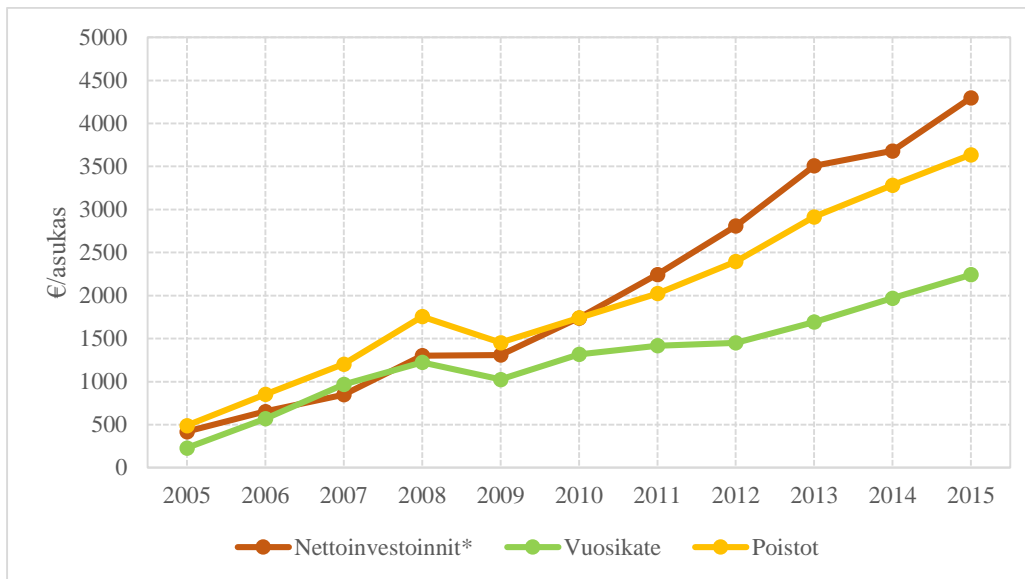
$$= 100 \times \text{Vuositote} / \text{Investointien omahankintameno}$$

Kuten aiemmissa tämän tutkimuksen tunnuslukuja tarkasteltaessa, myös investointien tulorahoitusprosentit heijastavat Jyväskylän kaupungin voimakasta investointitahtia (kuvio 9). Kaupunki on ainoastaan vuonna 2014 pystynyt tulorahoituksellaan likimain kattamaan investointien omahankintamenot (99,5 %). Tulorahoituksen riittämättömyyttä on paikattu muun muassa lainanotolla (velkaantumista käsitelty tarkemmin kappaleessa 7.5). Merkille pantavaa on myös se, että konsernin tulorahoitusprosentti on ollut vuosia 2009 ja 2014 lukuun ottamatta parempi kuin kaupungilla.



Kuvio 9. Jyväskylän kaupungin tulorahoitusprosentti vuosina 2005-2015 ja konsernin tulorahoitusprosentti vuosina 2008-2015.

¹⁹⁹ Suomen Kuntaliitto 2013, 26.



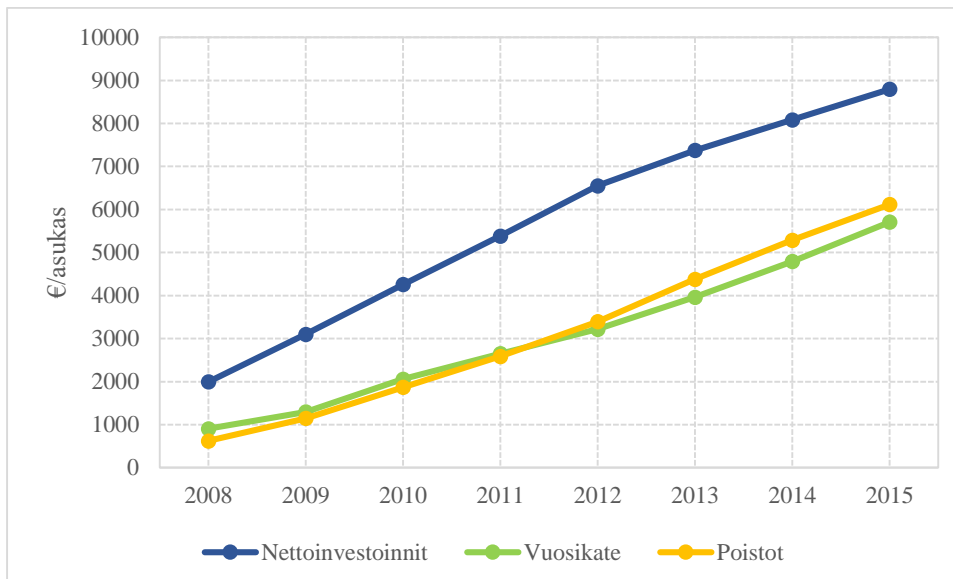
Kuvio 10. Jyväskylän kaupungin vuosikate, poistot ja nettoinvestoinnit kumulatiivisesti.

*Nettoinvestoinneista eliminoitu Jyväskylän Energia Oy:n vesiliiketoiminnan myyntijärjestelyt.

Vuosittaisen tulorahoitusprosentin seuraaminen ei kuitenkaan kerro koko totuutta kaupungin talouden tasapainosta pitkällä aikavälillä. Talouden tasapainon kannalta tärkeää on, että kumulatiiviset poistot ylittävät nettoinvestoinnit. Kuviota 10 tulkitsemalla voidaan tulla johtopäätökseen, että kaupungin nettoinvestoinnit ovat jääneet alle kumulatiivisten poistojen aina vuoteen 2010 asti. Siitä eteenpäin nettoinvestoinnit ovat kuitenkin kasvaneet poistoja suuremmiksi. Tulorahoitus ei siten vaikuta riittäneen nettoinvestointeihin, vaan investointeja on täytynyt rahoittaa muilla keinoilla.

Nettoinvestointien tunnusluku on siitä ongelmallinen, että siihen vaikuttavat investointihyödykkeistä saadut luovutusvoitot. Luovutusvoitto voi olla tosiasiallista investointihyödykkeiden luovutuksesta saatua myyntivoittoa tai laskennallista tuloa toiminnan uudelleenorganisoinnista kuntaorganisaation sisällä. Jälkimmäisessä tapauksessa ei realisoitu sellaista tuloa, jota voitaisiin hyödyntää kaupungin investointien rahoittamiseen.²⁰⁰ Tämä on ongelmallista myös Jyväskylässä, jossa kaupunkiorganisaation sisällä on tehty liiketoimia, jotka vääristävät nettoinvestoinnista laskettavaa tunnuslukua. Siksi kaupungin nettoinvestoinneista on eliminoitu vesiliiketoiminnan myynnit Jyväskylän Energia Oy:lle vuosilta 2005 ja 2009. Kirjanpidolliset satunnaiset tuotot eivät ole käytettävissä luonteensa vuoksi investointien rahoittamiseen ja antaisi siten väärän kuvan kaupungin nettoinvestointitasosta.

²⁰⁰ Kallio ym. 2012, 62.



Kuvio 11. Jyväskylän konsernin vuosikate, poistot ja nettoinvestoinnit kumulatiivisesti.

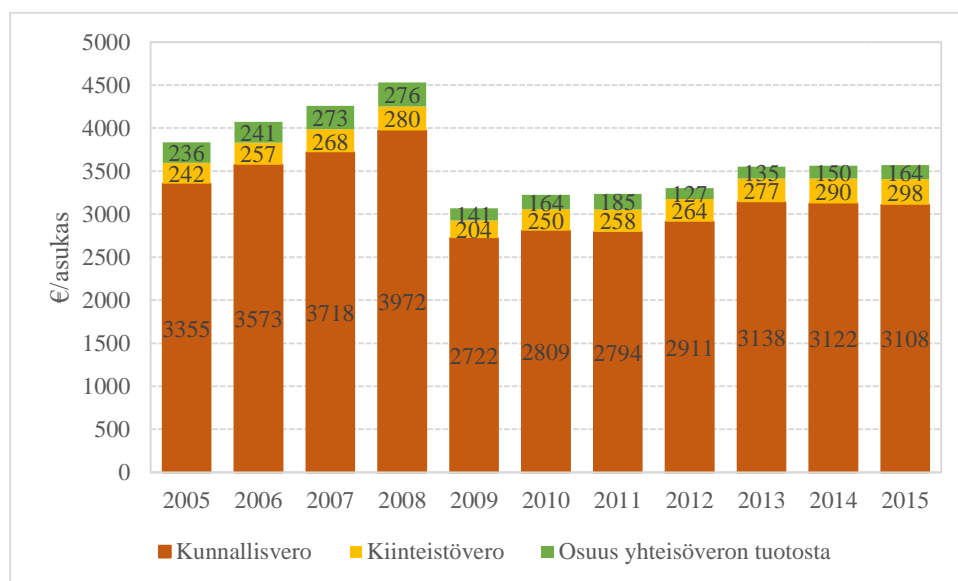
Kun tarkasteluun otetaan koko kaupunkikonserni, on kehitys kaupunkiin nähden entistä heikompi. Koska vaatimus täydestä konsernitilinpäätöksestä koski ensimmäisen kerran vuoden 2008 tilinpäätöksiä, ei sitä aiemmalta jaksolta ole johdettavissa konsernin nettoinvestointeja, mutta tarkastelu antaa kuitenkin osviittaa konsernin kehityksestä vuodesta 2008 eteenpäin. Kuviosta 11 onkin havaittavissa, että konsernin nettoinvestoinnit ylittävät selvästi kumulatiiviset poistot tarkastelun jokaisena vuonna. Vaikuttaisi siis siltä, että konsernin investointitaso ylittää selvästi kumulatiiviset poistot, mutta tilanne vaikuttaisi kääntyneen hitaasti parempaan suuntaan vuodesta 2012 alkaen.

7.4 Tulot ja menot

7.4.1 Verotulot

Tarkasteltaessa Jyväskylän verotuloja kokonaisuudessaan (kuvio 12), voidaan havaita, että verotulot ovat kasvaneet voimakkaasti ennen liittosta ja selvästi maltillisemmin liitoksen jälkeen. Asukaskohtaisten verotulojen voimakas lasku vuodesta 2009 eteenpäin johtuu pääasiassa teknisluonteisesta tekijästä, jossa liitoksen seurauksena syntyvä asukasluvun kasvu pienentää asukaskohtaisia tuloja ja menoja. Sama vaikutus on siten nähtävissä valtionosuuksia (7.4.2) ja toimintakatetta (7.4.3) koskevilla luvuilla. Verotulot kasvoivat voimakkaasti vuoteen 2008 asti, mutta sen jälkeen kasvu on ollut huomattavasti maltillisempaa. Tilannetta voi osittain selittää samana ajankohtana käynnistynyt maailmanlaajuinen finanssikriisi. Kunnallisverotulot pääasiassa kasvoivat

vuoteen 2013 asti, mutta sen jälkeen niissä on ollut havaittavissa supistumista. Kasvaneet kiinteistö- ja yhteisöverotulot ovat kuitenkin pitäneet tilanteen jokseenkin 2013 tasolla.



Kuvio 12. Jyväskylän kaupungin verotulot vuosina 2005-2015, €/asukas.

Tarkasteltaessa kaupungin veroprosentteja, määräytyi vuoden 2009 kunnallisveroprosentiksi ennalta sovittu 18,5 kuntien yhdistyessä. Seuraavien vuosien kunnallisveroprosentteja ei ollut ennalta määrätty, mutta Jyväskylän maalaiskunnan yhdistymissopimuksessa korostettiin veroprosenttien pitämistä kilpailukykyisenä suhteessa muihin kaupunkiseutuihin²⁰¹. Jo vuonna 2010 kunnallisveroprosenttia nostettiin puolen prosenttiyksikön verran ja vuoteen 2015 mennessä se oli noussut 1,5 prosenttiyksikköä verrattuna vuoden 2009 lähtötasoon. Kilpailukyyn säilyttämistä on pidetty tärkeänä periaatteena kunnallisveroprosenttia määritettäessä, mutta silti Jyväskylän kunnallisveroprosentti on suurten kaupunkien korkeimpia²⁰².

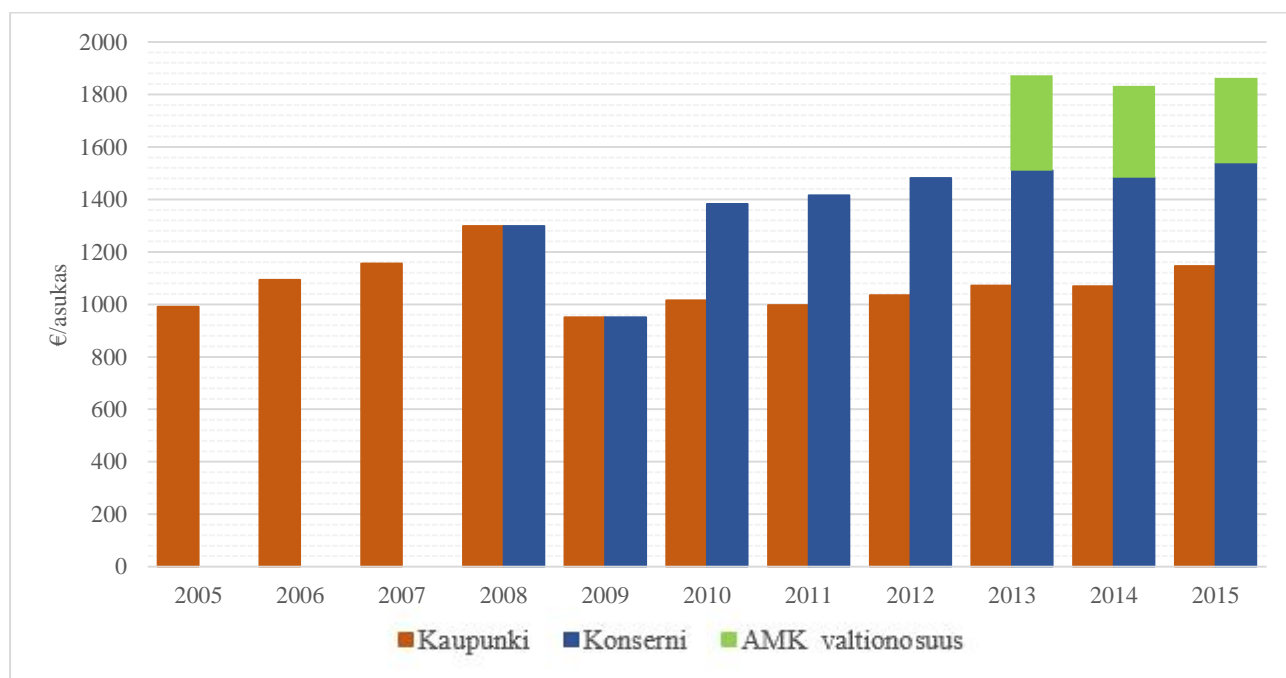
7.4.2 Yhdistymisavustukset ja valtionosuudet

Hallituksen esityksessä (155/2006), jossa käsiteltiin muun muassa kuntajakolain muuttamista, ehdotettiin yhdistymisavustusten uudistamista kokonaan. Yhdistymisavustuksia myönnettäisiin jatkossa kuntaliitoksiin, jotka toteutettaisiin vuosien 2008-2013 aikana. Tämän jälkeen yhdistymisavustuksia ei enää jaettaisi. Yhdistymishalukkuutta haluttiin lisätä siten, että mitä aikaisemmin liitos toteutetaan, sitä suuremman avustuksen voisi saada. Vuosina 2008-2009 avustus

²⁰¹ Jyväskylän maalaiskunta 2008, 8.

²⁰² Jyväskylän kaupunki 2014b.

olisi 1,8 kertainen ja vuosina 2010-2011 1,4 kertainen verrattuna vuosiin 2012-2013. Avustuksilla pyrittiin myös suosimaan useamman kunnan monikuntaliitoksia.²⁰³ Yhdistymisavustusten tavoitteena oli saada kunnat aloittamaan kuntajakojen selvittäminen vuoden 2007 aikana, jotta vuonna 2009 liitokset voitaisiin toteuttaa samaan aikaan valtuustokauden vaihtuessa. Yhdistymisavustusten suuruutta ei myöskään enää rajoitettu, vaan monikuntaliitosten kuntamäärän nousu lisäsi myös automaattisesti yhdistymisavustuksen kokonaissummaa.²⁰⁴ Käytännössä uudistus tarkoitti sitä, että vuonna 2008-2009 toteutettava kuntajaon muutos merkitsisi 1,26 miljoonan euron lisäystä yhdistymisavustukseen jokaisen liittyvän kunnan osalta.²⁰⁵ Lisäksi kuntaliitoksen myötä aiheutuvat mahdolliset valtionosuuden menetykset kompensoitiin täysimääräisesti viiden vuoden ajalta. Investointi- ja kehittämishankkeiden tuesta sen sijaan luovuttiin. Yhdistymisavustusten maksuaika myös lyheni viidestä vuodesta kolmeen²⁰⁶



Kuvio 13. Jyväskylän kaupungin saamat valtionosuudet vuosilta 2005-2015 ja konsernin saamat valtionosuudet vuosilta 2008-2015, €/asukas.

Jyväskylän liitos astui voimaan vuoden 2009 alussa, joten kaupungille myönnettiin yhdistymisavustus 1,8 kertaisena. Kaupunki sai yhdistymisavustusta kolmelta ensimmäiseltä vuodelta (2009-2011) yhteensä 8,5 miljoonaa euroa. Lisäksi kaupunki sai

²⁰³ HE 155/2006 vp, 2.

²⁰⁴ Koski ym. 2013, 42.

²⁰⁵ Koski 2008, 12.

²⁰⁶ HE 155/2006 vp, 2.

valtionosuuskompensaatiota 3,6 miljoonaa euroa vuosittain vuoteen 2013 asti. Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu lukuisia kertoja viime vuosina. Tuorein valtionosuusjärjestelmän uudistus astui voimaan vuoden 2015 alussa²⁰⁷. Valtionosuuksilla voi olla vaikutusta kunnan alijäämän syntymiseen. Lukuisat valtionosuusuudistukset ovat voineet myös johtaa siihen, että muutokset kohdistuvat kuntiin eri tavoin. Valtionosuuksiin kunta ei voi vaikuttaa, mutta niillä voi olla suuri merkitys kunnan talouden tasapainon kannalta.²⁰⁸

Jyväskylän kaupungin valtionosuuksien kasvu on ollut suhteellisen tasaista (kuvio 13). Valtionosuudet kasvoivat vuosittain kuntaliitokseen asti ja myös sen jälkeen. Valtionosuuksissa tapahtuneita muutoksia ovat olleet muun muassa Jyväskylässä lukioden siirto koulutuskuntayhtymälle, joka pienensi vuonna 2010 valtionosuuksien määrää yhteensä 5,9 miljoonalla eurolla aiempaan vuoteen verrattuna²⁰⁹. Valtionosuudet kasvoivat vuosina 2005-2008 yhteensä 307 eurolla asukasta kohden ja vuosina 2009-2015 yhteensä 196 eurolla.

Niin ikään konsernin valtionosuuksissa on tapahtunut kasvua, joskin vuodesta 2013 eteenpäin kasvu vaikuttaisi hidastuneen (kuvio 13). Suuri harppaus vuonna 2010 johtuu ensisijaisesti kirjanpidollisesta muutoksesta, jossa konsernitilinpäätökseen yhdistellään kaupungin valtionosuuksien lisäksi myös peruspääoman mukainen osuus koulutuskuntayhtymän valtionosuuksista. Lisäksi vuonna 2013 on konsernissa tehty kirjanpidollinen järjestely, jossa kaupunki kirjasi ammattikorkeakoulun valtionosuuden toimintatuottojen sijasta konsernin valtionosuuksiin. Tämä kasvatti valtionosuuksia 46,7 miljoonalla eurolla ja vastaavasti laski toimintatuottoja yhtä suurella summalla²¹⁰.

7.4.3 Käyttötalous

Käyttötalous tarkoittaa kunnan tai kuntayhtymän menojen ja tulojen erittelemistä pääsääntöisesti kahdessa eri ulottuvuudessa. Menot ja tulot luokitellaan tehtävittäin sekä meno- ja tulolajeittain. Tehtäväluokkia voivat olla muun muassa yleishallinto, sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi sekä muut palvelut. Luokitteluja voidaan jakaa myös eri osatehtäviin, kuten perusterveydenhuoltoon, erikoissairaanhoidon, peruskouluun, kirjastoon ja niin edelleen. Meno- ja tuloluokittelun avulla toimintamenoja voidaan jakaa muun muassa palkkoihin, tavaroiden ja

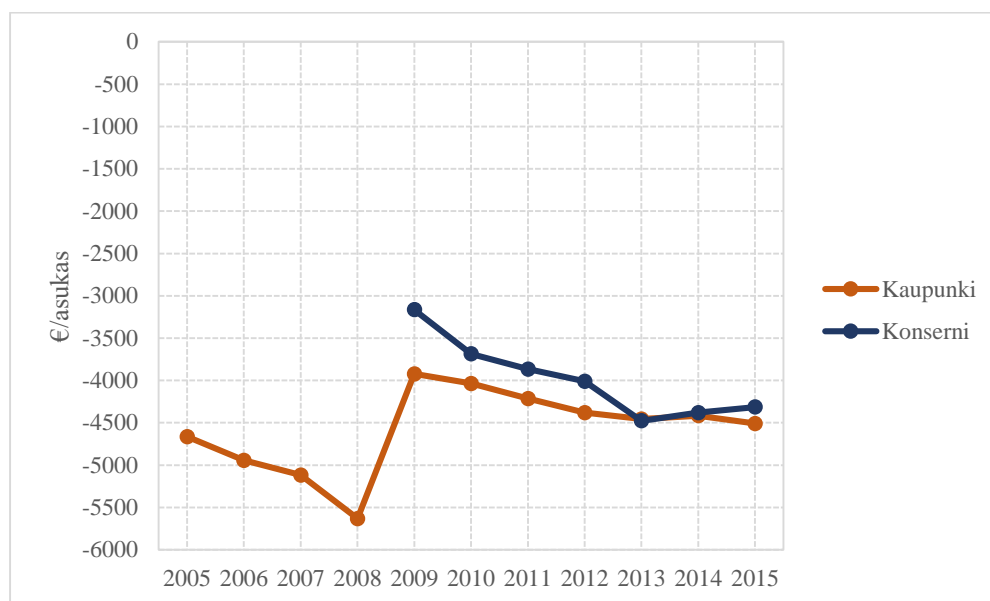
²⁰⁷ Valtiovarainministeriö 2016.

²⁰⁸ Sinervo 2011, 183, 235.

²⁰⁹ Jyväskylän kaupunki 2011, 129.

²¹⁰ Jyväskylän kaupunki 2014a, 71.

palveluiden ostoihin sekä avustuksiin. Vastaavasti toimintatuottoja voidaan eritellä myyntituloihin, maksuihin, tukiin ja avustuksiin. Toimintatuottojen ja toimintamenojen erotuksena syntyvää nettotulosta kutsutaan nimellä toimintakate, jollaisena se esitetään myös kunnan tuloslaskelman rivinä. Koska kunnan tarkoituksena ei ole rahoittaa tuottamiaan hyvinvointipalveluja erilaisilla toimintatuotoilla ja maksuilla, jää toimintakate tyypillisesti negatiiviseksi. Toimintamenojen rahoituslähteenä toimivatkin ensisijaisesti verotulot ja valtionavut.²¹¹

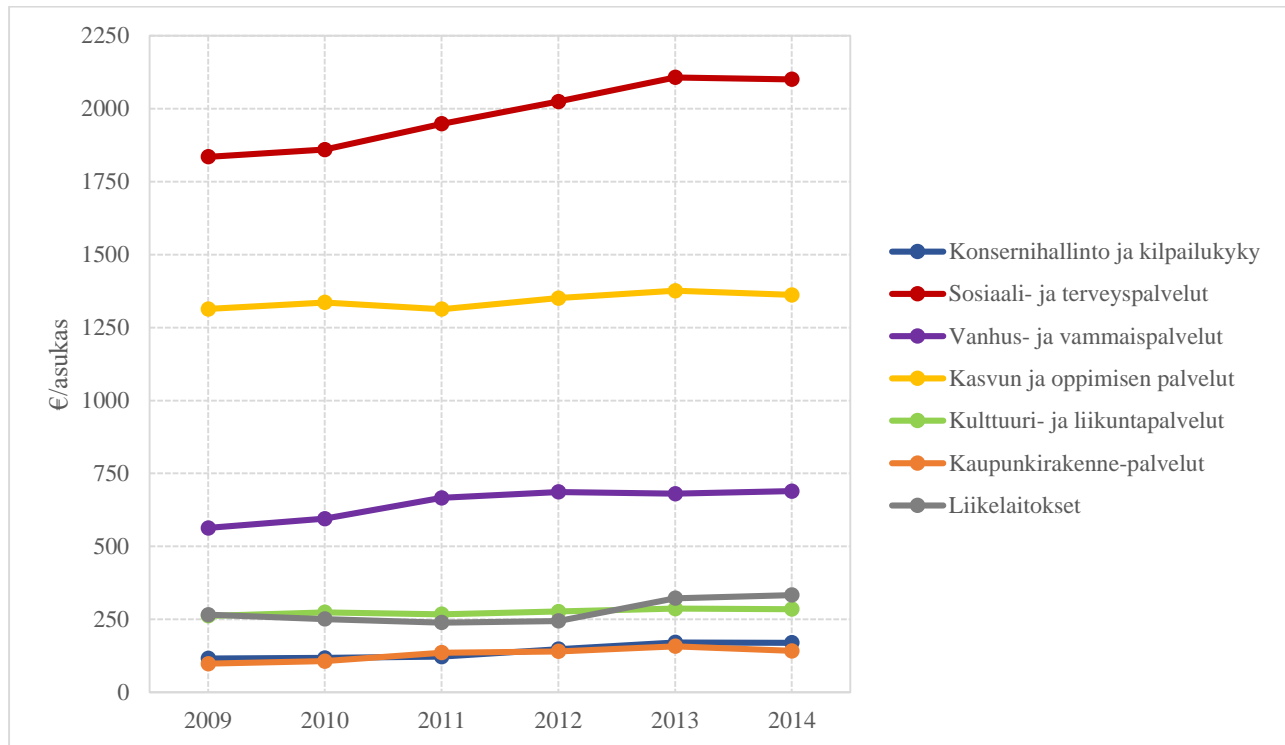


Kuvio 14. Jyväskylän kaupungin ja konsernin toimintakatteiden kehitys vuosina 2005-2015.

Jyväskylän kaupungin käyttötalouden toimintakate on heikentynyt vuosien 2009-2015 aikana yli sadalla miljoonalla eurolla. Vaikka kaupungin toimintatuotot ovat kasvaneet tasaista vauhtia tarkastelujaksolla, ovat toimintakulut kuitenkin kasvaneet tuottoja nopeammin. Toimintakatteen kehityksestä voidaan kuitenkin havaita, että menojen kasvu Jyväskylässä oli voimakasta jo ennen kuntaliitosta (kuvio 14). Vuosien 2005-2008 välisenä aikana toimintakate heikkeni yhteensä 968 eurolla asukasta kohden. Vuosina 2009-2015 menojen kasvu on ollut hitaampaa ja kasvua on syntynyt yhteensä 586 euroa asukasta kohti. Syitä menojen kasvulle ovat olleet muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten nousu sekä erityisesti palvelujen ostojen määrän lisääntyminen. Kaupunkikonsernin luvut noudattelevat hyvin pitkälle samaa trendiä kaupungin kanssa, kuitenkin sillä erotuksella, että konsernin toimintakate vaikuttaisi hieman parantuneen vuosien 2014-2015 aikana.

²¹¹ Björkwall ym. 2012, 13.

Tilinpäätöksissä tehdyt toimintakatteen esittämistavan muutokset eivät mahdollistaneet palvelualoittaista kustannusten tarkastelua koko 2005-2015 väliseltä ajanjaksolta, mutta jo vuosien 2009-2014 välinen tarkastelu osoittaa, että voimakkain menojen kasvu kohdistuu sosiaali- ja terveyspalveluihin (kuvio 15). Aukasta kohti sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannukset ovat kasvaneet 266 eurolla vuosien 2009-2014 välisenä aikana. Muiden palvelualojen kustannusten nousu on ollut maltillisempaa.



Kuvio 15. Jyväskylän kaupungin toimintakate palvelualoittain vuosina 2009-2014, €/asukas.

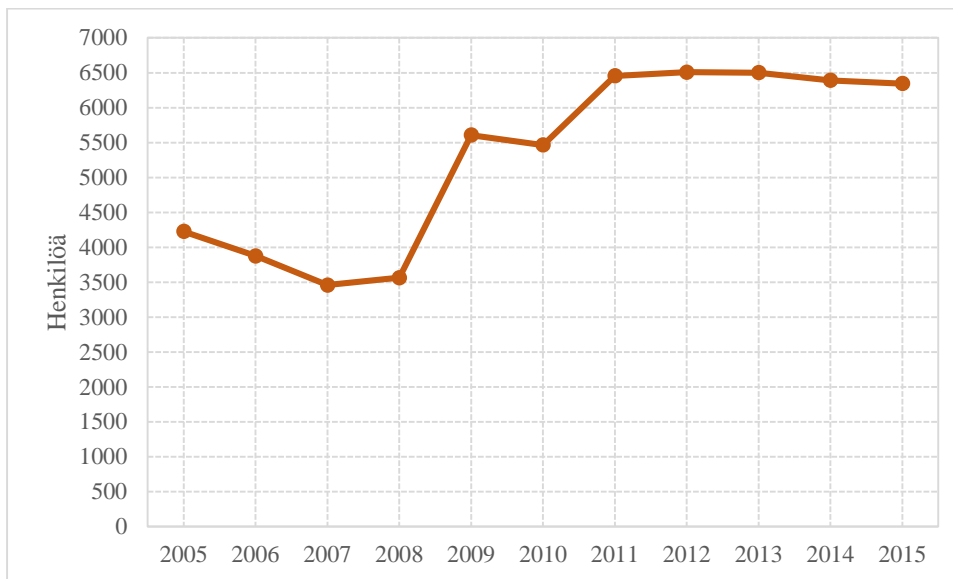
7.4.4 Henkilöstö

Suurin yksittäinen kuluerä kunnalle ovat henkilöstömenot. Kunta-alalla palvelutuotanto on hyvin työvaltaista ja noin puolet ulkoisista menoista on henkilöstölle maksettavia palkkoja ja niihin liittyviä sivukuluja.²¹² Erityisesti kuntaliitostapauksissa merkittävä painoarvo on henkilöstön muutosjohtamisessa ja sitouttamisessa uuteen organisaatioon²¹³. Jotta henkilöstön asema kuntaliitoksessa olisi parempi, päätettiin kuntajakolakiin (170/2007) tuoda liikkeenluovutusperiaatteen mukaisesti sovellettava viiden vuoden irtisanomissuoja, joka koskisi kaikkia toteutuvia liitoksia vuosina 2008-2013. Jo ennen kuntajakolain uudistusta kunnat sopivat

²¹² Björkwall ym. 2012, 13–14.

²¹³ Koski 2008, 23.

keskenään yhdistymissopimuksissaan irtisanomissuojasta, mutta ne eivät olleet juridisesti yhtä sitovia kuin myöhemmin tehty lakiuudistus. Irtisanomissuojan perusteena pidettiin henkilöstön motivaation lisäämistä osallistua uuden kunnan rakentamiseen.²¹⁴ Myös Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunta laativat henkilöstöä koskevan sopimuksen vuoden 2008 alussa, jossa henkilöstölle turvataan kuntajakolain mukainen viiden vuoden irtisanomissuoja, alkaen 1.1.2009 ja päättyen 31.12.2013²¹⁵.



Kuvio 16. Jyväskylän kaupungin vakituisen henkilöstön määrän kehitys vuosina 2005-2015.

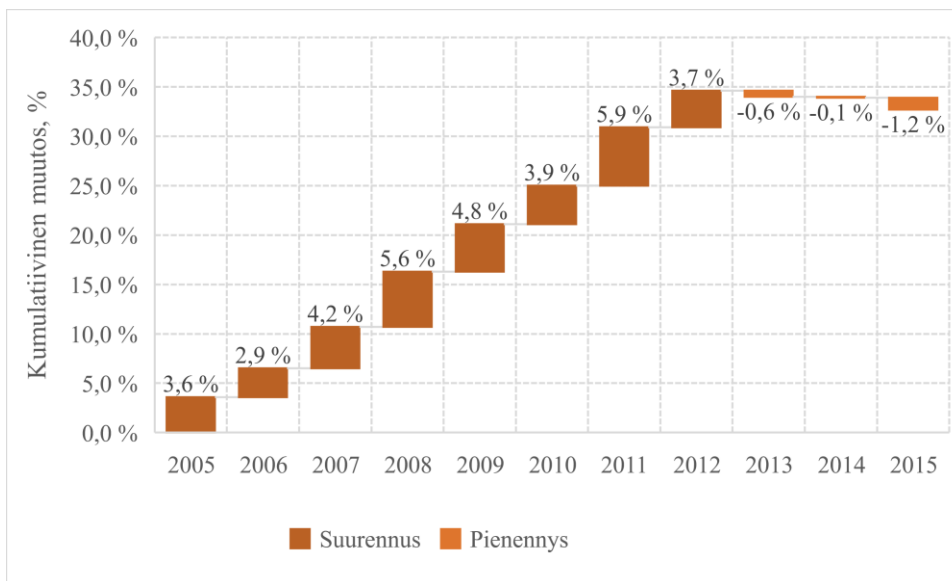
Henkilöstön määrän kasvua on pyritty pitämään vuosien varrella kurissa muun muassa tiukalla täyttölupamenetelmällä sekä vakituisissa, että määräaikaissä työsuhhteissa²¹⁶. Henkilöstömäärien muutokset on esitetty kuviossa 16. Vuonna 2011 tapahtunut hyppäys kaupungin henkilöstön määrässä johtuu ensisijaisesti organisaatiouudistuksista, joiden seurauksena muodostettiin Jyväskylän terveydenhuollon yhteistoiminta-alue (JYTE), joka lisäsi henkilöstön määrää 613 hengellä. Viiden vuoden irtisanomissuojan raukeaminen vuoden 2013 lopussa johti yhteistoimintaneuvotteluiden käynnistymiseen syyskuussa 2013 kaupunginhallituksen päätöksellä. Yhteistoimintaneuvotteluiden perusteena pidettiin talouden tasapainottamista sekä organisaation rakenteellista uudistamista. Neuvottelut eivät johtaneet kuitenkaan merkittäviin irtisanomisiin. Irtisanomisten ohella kaupunki hyödyntää eläkepoistumaa ja tehtävien uudelleenjärjestelyjä ja tehtävien täyttämättä jättämistä keinoina hallita henkilöstön määrän kehitystä. Kaupunki on viime vuosien talousarvioissaan asettanut

²¹⁴ Koski ym. 2013, 43.

²¹⁵ Jyväskylän kaupunki 2008, 1–2.

²¹⁶ Jyväskylän kaupunki 2011, 26.

tavoitteekseen vähentää henkilöstön määrää ja tämä onkin näkynyt laskevana trendinä henkilöstön kokonaismäärässä. Huomion arvoista henkilöstön määrä tarkasteltaessa on, ettei irtisanomissuojan raukeaminen ole vuosien 2014 ja 2015 aikana johtanut merkittäviin irtisanomisiin, vaan kaupungin strategiana on ollut hyödyntää muita keinoja, kuten eläkepoistumaa, ensisijaisena tapana vähentää henkilöstönsä määrää.²¹⁷ Strategian hyödyntäminen on nähtävissä myös henkilöstökulujen muutoksessa. Jyväskylä on onnistunut pysäyttämään henkilöstömenojen kasvun vuodesta 2013 eteenpäin ja kääntämään sen laskusuuntaiseksi (kuvio 17).



Kuvio 17. Jyväskylän kaupungin henkilöstömenojen prosentuaalinen muutos vuosina 2005-2015.

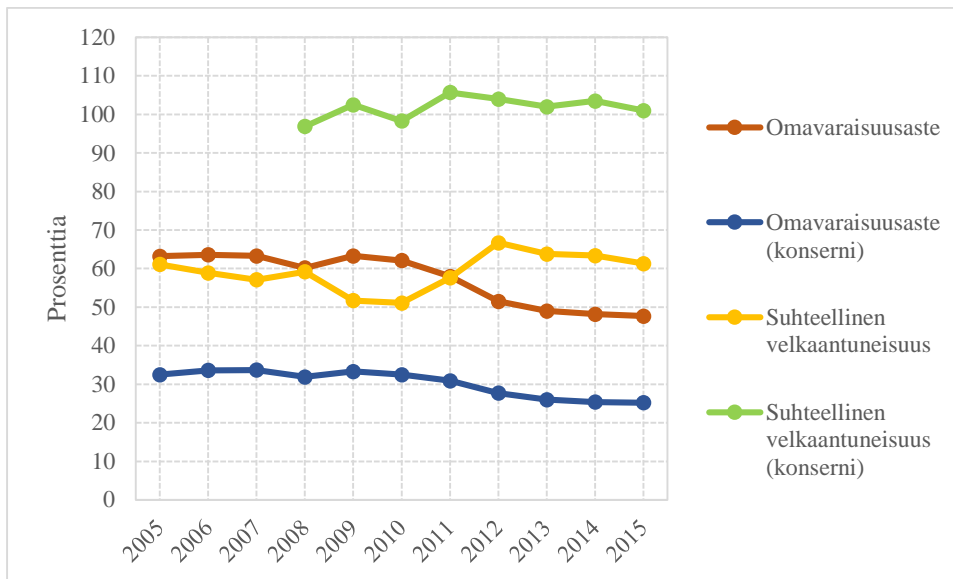
7.5 Vakavaraisuus

7.5.1 Omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus

Kunnan velkaantuneisuutta voidaan mitata omavaraisuusasteella. Se mittaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Kuntataloudessa hyvänä omavaraisuusasteena voidaan pitää keskimääräistä 70 prosentin omavaraisuutta. Alle 50 prosentin omavaraisuusaste merkitsee huomattavan suurta velkarasitetta. Toinen hyödyllinen kunnan vakavaraisuutta mittaava tunnusluku on suhteellinen velkaantuneisuus. Se on käyttökelpoisempi mittari vertailtaessa kuntia keskenään, koska tunnuslukuun eivät vaikuta pysyvien vastaavien hyödykkeiden ikä, niiden arvostus tai käytetty poistomenetelmä. Mitä pienempi tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella.²¹⁸

²¹⁷ Jyväskylän kaupunki 2012, 29; 2014a, 1; 2016a, 9, 38.

²¹⁸ Suomen Kuntaliitto 2013, 29.



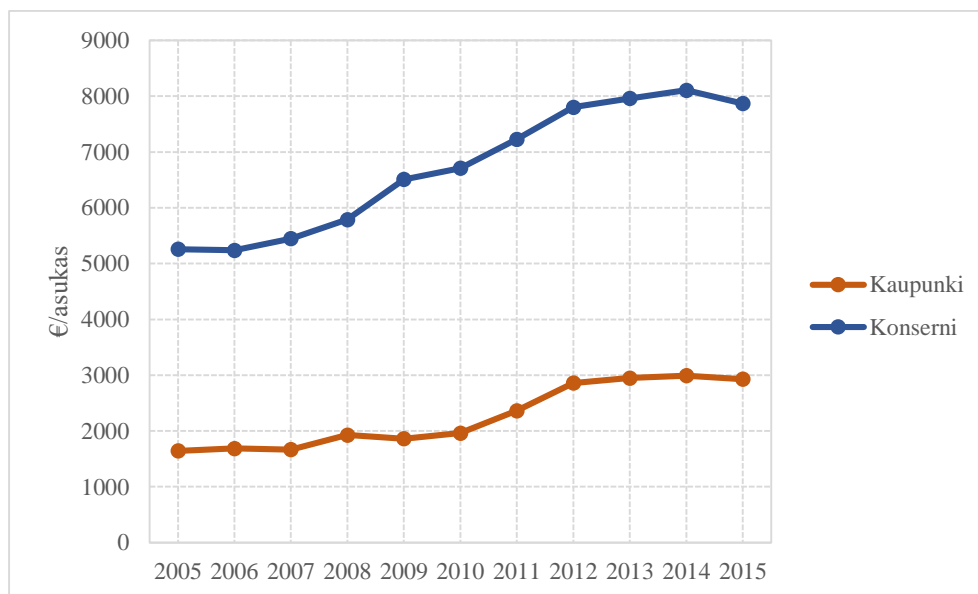
Kuvio 18. Jyväskylän kaupungin ja konsernin omavaraisuusaste ja suhteellinen velkaantuneisuus vuosina 2005-2015.

Jyväskylän kaupungin omavaraisuusaste (kuvio 18) oli vuosina 2005-2007 noin 63 prosenttia, mutta poikkeuksellisen alijäämäisestä vuodesta johtuen, vuonna 2008 omavaraisuusaste laski 60,2 prosenttiin. Liitoksen toteutusvuonna 2009 omavaraisuusaste kasvoi 63,3 prosenttiin. Voimakkaan investointitahdin ja supistuneiden tulojen vuoksi kaupungin omavaraisuusaste on vuodesta 2009 lähtien ollut laskusuuntainen ja vuonna 2015 se oli enää 47,7 prosenttia, eli Kuntaliiton kirjanpitolautekunnan kuntajaoston mukaan kyseessä on huomattavan suuri velkarasite. Kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus on niin ikään kasvanut kuntaliitoksen jälkeen, erityisesti vuosina 2010-2012, mutta se on kuitenkin kääntynyt laskusuuntaiseksi vuodesta 2012 eteenpäin.

Konsernin omavaraisuusaste (kuvio 18) heijastaa karkeasti ottaen kaupungin omavaraisuusasteen kehitystä tarkastelujakson aikana, mutta kuitenkin sillä erotuksella, että konsernin omavaraisuusaste on lähes puolet heikompi kuin kaupungilla. Konsernin omavaraisuusaste heikkeni vuosina 2009-2015 8,1 prosenttiyksiköllä ja vuonna 2015 konsernin omavaraisuusaste oli 25,2 prosenttia. Konsernin suhteellista velkaantuneisuutta ei ole saatavilla ennen vuotta 2008, mutta vuodesta 2008 eteenpäin konsernin suhteellisessa velkaantuneisuudessa on tapahtunut jonkin verran vaihtelua. Vielä vuonna 2008 konsernin suhteellinen velkaantuneisuus oli alle sadan, mutta vuodesta 2011 eteenpäin suhteellinen velkaantuneisuus on ollut jatkuvasti yli sata prosenttia. Näin ollen se täyttää kriisikunnan kuntakonsernin suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvon kuntalain (410/2015) 118.4 §:n mukaan.

7.5.2 Lainakanta

Lainakanta kuvaa kunnan pitkän ja lyhyen korollisen vieraan pääoman määrää, josta on vähennetty saadut ennakot sekä osto-, siirto- ja muut velat. Lainakanta voidaan jakaa myös asukaskohtaisesti, jolloin edellä mainittu lainakanta jaetaan kunnan tilinpäätöspäivän mukaisella kunnan asukasmäärällä.²¹⁹ Lainakantaa tarkastellessa on tärkeää pitää mielessä, että lainakanta tunnuslukuna sisältää kunnan liikelaitosten lainat, mutta ei kunnan omistamien yhtiöiden lainoja. Kunnan organisaatorakenteella on siten merkittävä vaikutus lainakannan muodostumiseen ja siksi kunnat eivät välttämättä ole aina keskenään vertailukelpoisia.²²⁰ Tunnusluvun kasvu viittaa siihen, että kunta rahoittaa toimintaansa velanotolla ja siirtää tulorahoitusvajeen korjaamista tulevaisuuteen. Lainakanta asukasta kohden on tunnusluku, jossa aiemmin mainittu lainakannan kokonaismäärä jaetaan kunnan asukasmäärällä. Tunnusluku osoittaa, kuinka suuri kunnan velkarasitus on jokaista asukasta kohden.²²¹



Kuvio 19. Jyväskylän kaupungin ja konsernin lainakantojen kehitys vuosina 2005-2015, €/asukas.

Vuosina 2005-2008 kaupungin lainakanta (kuvio 19) pysyi jokseenkin vakaana, joskin vuonna 2008 syntynyt alijäämä johti lainakannan kasvuun. Konsernin lainakanta alkoi kuitenkin kasvaa jo vuodesta 2006 eteenpäin. Vuonna 2008 kaupungin lainakanta asukasta kohden oli 1 928 euroa ja konsernin 5 788 euroa. Seuraavana vuonna liitoksen toteuduttua, kaupungin asukaskohtainen lainakanta oli 1 862 euroa ja konsernin 6 509 euroa. Vuoteen 2014 mennessä sekä kaupungin että

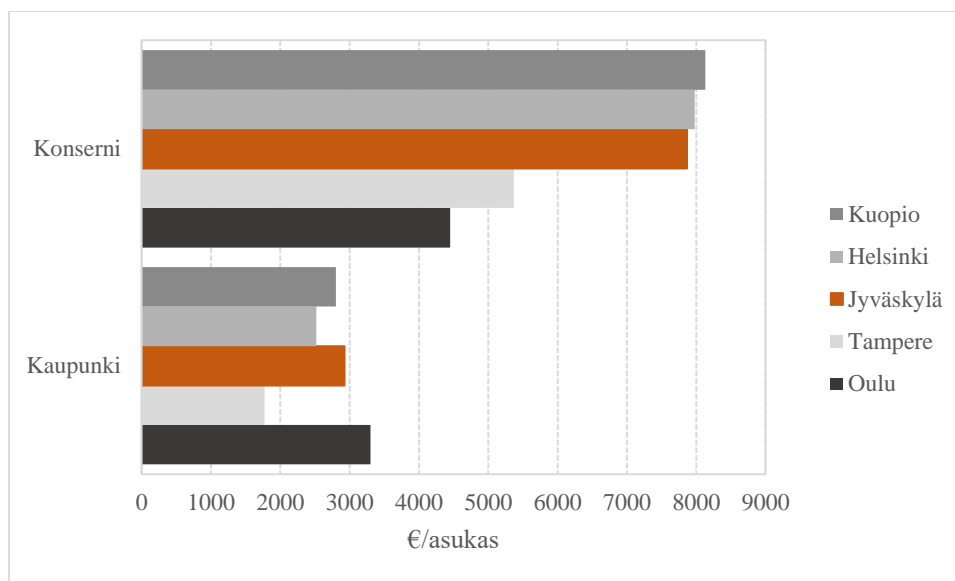
²¹⁹ Suomen Kuntaliitto 2013, 30.

²²⁰ Suomen Kuntaliitto 2016b.

²²¹ Suomen Kuntaliitto 2013, 30.

konsernin lainakannat ovat voimakkaasti kasvaneet, mutta tarkastelujakson viimeisenä vuonna (2015) lainakannat olivat kääntyneet hienoiseen laskuun. Vuonna 2015 kaupungin asukaskohtainen lainakanta oli 2 928 euroa ja konsernin 7 868 euroa.

Lainakannan kasvusta voidaan havaita, että alijäämäisiä tilikausia vaikuttaisi rahoitettaneen lainanotolla, joka on lisännyt Jyväskylän velkataakkaa huomattavasti. Jyväskylän velkaantumistahti on ollut nopeaa ja sen velkataakka on erityisen korkea, verrattaessa sitä muutamiin vertailukaupunkeihin (kuvio 20).



Kuvio 20. Jyväskylän kaupungin ja konsernin lainakannat suhteessa vertailukaupunkien lainakantoihin vuonna 2015, €/asukas.

Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan yhdistymissopimuksessa sovittiin ylijäämäisen tilinpäätöksen saavuttamisen lisäksi myös lainakannan kasvun pysäyttamisestä, joka tehtäisiin vuosikatetta nostamalla ja investointeja siirtämällä sekä uudelleen arvioimalla²²². Lainakannan kasvua ei kuitenkaan saatu pysäytettyä, vaan lainakanta jatkoi jyrkkää kasvamistaan. Sen seurauksena vuonna 2013 käynnistettiin talouden tasapainottamiseen tähtäävä ohjelma, jonka tavoitteena oli muun muassa velkaantumisen katkaiseminen vuoteen 2016 mennessä. Heti seuraavana vuonna (2014) päätettiin kuitenkin tavoitteen siirtämisestä vuodelle, eli vuoteen 2017 mennessä velkaantuminen tulisi saada kuriin.²²³ Jyväskylä ei ole kuitenkaan velkaannu yksin, vaan velkaantuminen on koko

²²² Jyväskylän maalaiskunta 2008, 7-8.

²²³ Jyväskylän kaupunki 2014a, 11; 2015, 11.

kuntasektoria rasittava ongelma ja lainakanta on kuntasektorilla lähes nelinkertaistunut 2000-luvulla²²⁴.

²²⁴ Suomen Kuntaliitto 2016b.

8 TALOUSSAHDINKOA, EHKÄ MYÖS KUSTANNUSSÄÄSTÖJÄ

8.1 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksessa haluttiin selvittää vuonna 2009 toteutuneen monikuntaliitoksen vaikutuksia Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoon. Tutkimuksen pääkysymys muotoutui seuraavasti:

Miten monikuntaliitos on vaikuttanut Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoon ja mikä on taloudellisen kehityksen suunta?

Jyväskylän talouden tasapainoa arvioitiin neljältä vuodelta ennen liitosta (2005-2008) ja kuudelta vuodelta liitoksen jälkeen (2009-2015). Tilinpäätösaineiston tarkastelussa huomioitiin myös konsernitalinpäätöksestä johdetut tunnusluvut luotettavamman kuvan saamiseksi Jyväskylän talouden tasapainosta. Tutkimukseen kysymykseen vastaamiseksi hyödynnettiin ARTTU-tutkimuksessa käytettyjä tunnuslukuja talouden tasapainon mittaamiseksi, jotka ovat osittain peräisin Kuntaliiton laatimista kuntatalouden mittareista. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin aiemman tutkimuksen havaintoja mahdollisista kunnan tilinpäätöksen tunnuslukujen puutteista ja ne pyrittiin huomioimaan tutkimuksessa mahdollisimman hyvin, esimerkiksi kunnan tulorahoituksen riittävyyttä korvaus- ja uusinvestointeihin.

Tutkimuksen vaikeutena oli se, että Jyväskylän monikuntaliitos osui ajankohtaan, jolloin maailmalla käynnistynyt finanssikriisi vaikutti jo Suomen yksityiseen ja julkiseen talouteen ja näin ne heijastuivat myös kuntiin. Finanssikriisin ja myöhemmin eurokriisin vaikutukset näkyvätkin osittain Jyväskylän työttömyysasteen voimakkaana kasvuna ensin vuonna 2009 ja sen jälkeen vuosina 2011-2014. Eri kriisien tuottamaa vaikutusta Jyväskylän talouteen on kuitenkin lähes mahdoton eritellä kuntaliitoksen yhteydessä, joten tunnuslukuja tulkitessa on syytä pitää mielessä, että kaikki muutokset Jyväskylän tunnusluvuissa eivät välttämättä johdu yksistään kuntaliitoksesta, vaan mahdollisesti myös talouden taantumasta.

Jyväskylän monikuntaliitos toteutui vuonna 2009 ja samana vuonna Jyväskylän talous kääntyi laskusuhdanteiseksi. Heikentynyt talous näkyi muun muassa kaupungin ja konsernin alijääminä vuodesta 2009 eteenpäin, joskin sillä poikkeuksella, että kaupunki kirjasi itselleen 31,5 miljoonan euron luovutusvoiton vuonna 2009, joka käänsi tilikauden ylijäämäiseksi, mutta se oli seurausta konsernin sisäisestä organisaatiomuutoksesta, joten ylijäämä oli lähinnä kirjanpidollinen. Konserni

onnistui kääntämään tuloksensa ylijäämäiseksi liitoksen jälkeen tarkastelujakson viimeisenä vuotena (2015).

Kaupungilla oli taseessa kertynyttä ylijäämää koko tarkastelujakson ajan, mutta se supistui voimakkaasti vuodesta 2011 lähtien. Konsernin taseessa ei sen sijaan ollut ylijäämää, vaan konsernin taseessa oli kertynyttä alijäämää vielä viimeisenä vuonna ennen liitosta (2008), tosin kuitenkin vain 145 euroa asukasta kohti. Konsernin kertyneet alijäämät alkoivat kuitenkin kasvaa vuodesta 2009 eteenpäin ja ne kasvoivat selvästi vuosina 2011-2014. Konsernin vuoden 2015 ylijäämästä johtuen, kertynyt alijäämä kuitenkin supistui tarkastelujakson viimeisenä vuonna.

Kaupungin kertynyt tulorahoitusjäämä heikkeni lähes koko tarkastelujakson ajan, mutta se kääntyi kuitenkin noususuhdanteiseksi vuodesta 2013 alkaen. Niin ikään kaupungin kumulatiivinen korjattu tilikauden tulos, josta oli eliminoitu Jyväskylän Energia Oy:n vesiliiketoiminnan myyntijärjestelyt, osoitti heikennystä vuodesta 2009 lähtien, mutta parannusta vuodesta 2013 eteenpäin.

Kaupungin ja konsernin investointien tulorahoitusprosentit vaihtelivat voimakkaasti tarkastelujaksolla, joskin kaupungin investointien tulorahoitusprosentti oli keskimäärin parempi ennen liitosta kuin liitoksen jälkeen. Konsernin investointien tulorahoitusprosentti sen sijaan vahvistui selvästi vuosien 2014-2015 aikana. Kun poistoja ja nettoinvestointeja verrattiin keskenään, havaittiin, että kaupungin poistot ylittivät nettoinvestoinnit selvästi ennen kuntaliitosta, mutta liitoksen jälkeen nettoinvestoinnit kasvoivat poistoja suuremmiksi. Käytännössä tämä antoi viitteitä siitä, ettei kaupungin tulorahoitus enää riittänyt korvausinvestointien tekemiseen. Toisaalta kun tarkasteluun otettiin konsernin vastaava kehitys, havaittiin, että nettoinvestoinnit olisivat ylittäneet selvästi poistot jo ennen kuntaliitosta ja myös sen jälkeen, mutta kehitys kääntyi kuitenkin lievästi parempaan suuntaan vuodesta 2012 alkaen.

Kaupungin verotulot olivat kasvaneet tasaisesti koko tarkastelujakson ajan, mutta vaihtelua tapahtui erityisesti yhteisöverotuottojen osalta ja tarkastelujakson loppupuolella oli havaittavissa kunnallisverotulojen kasvun pysähtymistä, joka oli todennäköisesti seurausta korkeasta työttömyydestä. Kaupungin valtionosuudet sen sijaan kasvoivat koko tarkastelujakson ajan, mutta konsernin kohdalla oli havaittavissa kasvun hidastumista vuodesta 2013 alkaen. Käyttötalouden toimintakate heikkeni voimakkaasti jo ennen liitosta ja heikkeneminen jatkui myös liitoksen jälkeen. Liitos kuitenkin jossain määrin hillitsi menojen kasvua ja konsernissa oli havaittavissa jopa

toimintakatteen kohenemista vuodesta 2013 eteenpäin. Voimakkainta menojen kasvu oli sosiaali- ja terveysalalla, joskin menojen kasvu vaikutti taittuneen vuonna 2013.

Henkilöstön määrä laski ennen liitosta, mutta henkilöstömenot kasvoivat silti. Liitoksen jälkeen henkilöstön määrä ensiksi kasvoi, mutta se kääntyi laskusuuntaiseksi vuodesta 2013 eteenpäin, jolloin myös henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja raukesi. Käynnistetyt yhteistoimintaneuvottelut eivät kuitenkaan johtaneet merkittäviin irtisanomisiin, vaan kaupunki on henkilöstön kasvua hillitäkseen hyödyntänyt muita keinoja, kuten eläkepoistumaa. Myös henkilöstön menojen kasvu näytti pysähtyneen ja kääntyneen laskusuuntaiseksi vuodesta 2013 alkaen.

Jyväskylän kaupungin ja konsernin vakavaraisuutta kuvaavat tunnusluvut heikkenivät selvästi kuntaliitoksen jälkeen. Vuoden 2008 lopussa kaupungin suhteellinen velkaantuneisuus oli 59,2 prosenttia ja omavaraisuusaste 60,2 prosenttia. Konsernin vastaavat luvut olivat 96,9 prosenttia ja 31,9 prosenttia. Suhteellinen velkaantuneisuus ja omavaraisuusaste laskivat voimakkaasti liitoksen jälkeen, mutta niiden laskusuhdanne hieman hidastui tarkastelujakson loppupuolella. Merkille pantavaa on kuitenkin se, että konserni täyttää suhteellisen velkaantuneisuuden osalta kriisikunnan raja-arvot, joskin velkaantuneisuuden kasvu on toistaiseksi pysähtynyt noin sataan prosenttiin ja kaupungilla suhteellinen velkaantuneisuus on laskenut vuodesta 2012 eteenpäin.

Kaupungin lainakanta vuoden 2008 lopussa oli 2 113 euroa asukasta kohti ja konsernilla vastaava luku oli 6 582 euroa asukasta kohti. Lainakannat kasvoivat voimakkaasti liitoksen jälkeen, mutta sekä kaupunki että konserni onnistuivat kääntämään lainakannan laskusuuntaiseksi tarkastelujakson viimeisenä vuotena (2015). Jyväskylän kaupungin ja konsernin lainakannat ovat kuitenkin huomattavan korkealla tasolla verrattuna joihinkin muihin kaupunkeihin. Vuonna 2015 kaupungin lainakanta oli 2 928 euroa asukasta kohti ja konsernilla 7 868 euroa asukasta kohti.

Yhteenvetona voidaan todeta, että monikuntaliitoksella vaikutti olleen huomattavia taloudellisia vaikutuksia Jyväskylän kaupungin talouden tasapainoon. Taloutta rasittivat erityisesti voimakkaat investoinnit kuntaliitoksen jälkeen, jotka näkyivät tilikausien alijääminä ja velkaantumisenä. Huomion arvoista on myös liitoskuntien, Jyväskylän maalaiskunnan ja etenkin Korpilahden heikot taloudet, jotka siirtyivät kuntaliitoksessa myös Jyväskylän kaupungin kannettaviksi. Korpilahti oli ennen liitosta määritelty jo useana vuonna kriisikunnaksi ja se olisi todennäköisesti siten lähes joka tapauksessa liittynyt tai liitetty Jyväskylään. Toisaalta on ymmärrettävää, että liitoksesta voi koitua fuusiokustannuksia liitoksen ensimmäisinä vuosina.

Kaupunki asetti liitoksen yhteydessä tavoitteekseen kääntää heikentyvä taloutensa ylijäämäiseksi viimeistään vuonna 2013 ja katkaista velkakierteensä, mutta tavoitteeseen ei ylletty, vaan tavoitetta päätettiin siirtää vuoteen 2017. Heikentyneestä talouden tasapainosta huolimatta, Jyväskylän kaupungin taloudellisissa tunnusluvuissa on kuitenkin havaittavissa paranemisen merkkejä tarkastelujakson loppupuolella, pääosin vuosina 2013-2015. Kyseinen ajanjakso on kuitenkin vielä liian lyhyt osoittamaan Jyväskylän taloudellisen tasapainon saavuttamisen pidemmällä aikavälillä, mutta useat eri tunnusluvut osoittivat kuitenkin kehityksen kääntyneen myönteiseen suuntaan. Konsernitilinpäätöksestä johdetut tunnusluvut niin ikään puolsivat tätä tulkintaa. Johtopäätelmänä voitaisiin todeta, että Jyväskylän kaupungin talous osoittaisi elpymisen merkkejä kuntaliitoksen jälkeen. Se taas viittaisi Jyväskylän seudun talouden tasapainon kohenemiseen, ottaen huomioon, että sekä Jyväskylän maalaiskunta että Korpilahti olivat taloutensa puolesta epätasapainoisia.

8.2 Pohdinta

Tutkimuksessa havaittiin, että kuntaliitoksella vaikutti olleen olennainen vaikutus Jyväskylän talouden tasapainoon ja se heikensi kaupungin taloutta selvästi heti liitoksen jälkeen. Tarkastelujakso käsittää kuitenkin vain kuusi vuotta liitoksen jälkeen, sisältäen kansantalouden taantumana. Tarkastelujakson kahtena viimeisenä vuotena oli kuitenkin havaittavissa tilanteen kohenemista. Ennustuksia Jyväskylän talouden menestyksestä tulevaisuudessa on siitä huolimatta vaikea arvioida. Kaupungin vuoden 2016 talousarviossa on esitetty varsin rohkeita tavoitteita talouden tasapainottamisesta. Alijäämän katkaisemisen tavoite on yhä vuosi 2017, jonka jälkeen kaupungin olisi tarkoitus ryhtyä purkamaan velkataakkaansa vuodesta 2018 alkaen. Tämä kuitenkin edellyttäisi Jyväskylän kaupunginvaltuuston mukaan käyttötalouden toimintakatteen parantamista merkittävästi vuoden 2016 tasosta ja lisäksi se vaatisi hallitusohjelmassa linjattujen kuntien talouteen vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamista.²²⁵ Talousarvion taloudellisissa tavoitteissa huomioidaan kuitenkin pääasiassa edelleen vain itse kaupunki ja niissä ei ole siten ole suoraan viitattu konserniin. Jyväskylän korkean velkataakan vuoksi, olisi kuitenkin toivottavaa taloudellisten tavoitteiden koskevan myös konsernia.

Jyväskylän monikuntaliitoksesta herää myös kysymys siitä, olisiko Jyväskylä menestynyt paremmin, jos se olisi kieltäytynyt liitoksesta? Vaikka kysymys on sinänsä olennainen, ei tällaista pohdintaa voida kuitenkaan tilinpäätösaineistojen perusteella tehdä, koska Jyväskylää ilman Jyväskylän maalaiskuntaa ja Korpilahtea ei enää ole. Mahdollista olisi kuitenkin ollut Korpilahden pakkoliitos

²²⁵ Jyväskylän kaupunki 2016b, 14.

Jyväskylään jossain vaiheessa, päätellen viime vuosina tapahtuneista pakkoliitoksista, joissa kriisikuntia on liitetty naapurikaupunkeihin pakkoliitoksin²²⁶.

Erityisen tärkeää tutkimuksessa oli sisällyttää konsernitilinpäätöksen tunnusluvut osaksi tutkimusta. Jyväskylän tapauksessa merkittävimmät konsernin sisäiset liiketoimintajärjestelyt liittyivät vesiliiketoiminnan myyntijärjestelyihin, mutta niiden eliminointi kaupungin tilinpäätöksestä yksinään ei olisi antanut kokonaisvaltaista kuvaa kaupungin talouden tasapainosta ja kehityksen suunnasta. Koska täydellistä konsernitilinpäätöstä ryhdyttiin kunnissa laatimaan vasta vuoden 2008 tilinpäätöksiin, ei harmillisesti konsernitilinpäätöksen tunnuslukuja ollut kaikilta osin hyödynnettävissä sitä edeltävältä jaksolta. Tutkimuksessa ei siten täysin selvinnyt konsernin tila ennen kuntaliitosta, kuin vain Jyväskylän viimeiseltä itsenäiseltä vuodelta. Ottaen huomioon lainsäädännön uudistukset ja kuntien alati yleistynyt tapa hoitaa palveluidensa järjestäminen yhtiöittämisen avulla, konsernitilinpäätöksen merkitys kunnan taloutta arvioitaessa korostunee tulevaisuudessa entisestään.

Alijäämän kattamisvelvoitteen kannalta Jyväskylän tilanne on ollut mielenkiintoinen, sillä kaupunki on organisaatiomuutoksillaan onnistunut kirjaamaan itselleen merkittävät kumulatiiviset ylijäämät ja siten kaupungin ei ole tarvinnut ryhtyä kuntalain edellyttämiin talouden tasapainottamistoimenpiteisiin lukuisista alijäämäisistä vuosistaan huolimatta. Uudistetussa kuntalaissa alijäämän kattamisvelvoitetta on entisestään kiristetty ja myös konsernin tunnusluvut on huomioitu kriisikunnan raja-arvoissa. Alijäämän kattamisvelvoite ei kuitenkaan yhä edelleenkään kosketa kuntakonsernia, joten ainakin teoriassa myös Jyväskylä voisi siten toistaiseksi välttyä alijäämän kattamisvelvoitteelta, koska kaupunki voi organisaatiomuutoksin tai muilla kirjanpitojärjestelyillä vaikuttaa yli- ja alijäämiensä kertymiin ja siten vältellä joutumasta pakolla tasapainottamaan talouttaan. Raja tulee jatkossa vastaan lähinnä siinä, että mikäli konsernin talous kurjistuu liiaksi, se voi täyttää kriisikunnan raja-arvot, joissa konsernin taloudelliset tunnusluvut on huomioitu.

Tutkimuksessa havaittiin myös Jyväskylän tapa toisinaan muuttaa tiettyjen tilinpäätöserien esittämistapaa. Esimerkiksi toimintakatteen nettomenojen esittämistavoissa tapahtui lähes vuosittaista vaihtelua. Tämä hankaloitti vuosien välistä vertailukelpoisuutta, koska esittämistavan muutosten vaikutuksia eri tilinpäätöseriin ei ollut aina selkeästi selvitetty tilinpäätöksessä, jolloin

²²⁶ Taloussanomien 2014.

vuosittainen vertailukelpoisuus heikentyi. Toisaalta kirjanpito-ohjeistuksen ja siitä seuranneet tuloslaskelman, taseen ja rahoituslaskelman muutokset olivat usein hyvin selkeästi eritelty. Tutkimuksen ennakoimattomana havaintona syntyikin ajatus siitä, kuinka tärkeää on eritellä mahdollisten muutosten vaikutus esimerkiksi tilinpäätöksen liitetiedoissa, jotta eri vuosien taloudellisten tunnuslukujen vertailukelpoisuus olisi helpompaa.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Aaltonen, Juho, Kangasharju, Aki & Moisio, Antti 2009. VATT –muistiot 1. Vuoden 2009 kuntaliitokset – Kuvailutietoa kunnista. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Alasuutari, Pertti 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryytänen, Aimo & Siitonen, Pentti 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino Oy. Luettavissa http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65390/kuntien_toiminta_johtaminen_ja_hallintasuhteet_2007.pdf?sequence=1 Viitattu 21.11.2015
- Björkwall, Jan, Heinonen, Anneli, Hakola, Jukka, Huikko, Katariina, Kietäväinen, Timo, Korento, Sari, Lehtonen, Sanna, Mehtonen, Mikko, Palo, Sirpa, Turkkila, Juhani, Vaine, Jari, Vuorento, Reijo & Ylitalo, Marja-Liisa 2012. Kuntatalous –monen muuttujan summa. 3. uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Dollery, Brian, Fleming, Euan 2006. A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. Urban Policy Research Vol. 24, 271–282.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2012. Kuntalaki –tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2015. Kuntalaki –tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Haveri, Arto & Majoinen, Kaija 2000. Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p060302101735S.pdf> Viitattu 22.11.2015
- Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija 2003. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta nro 155. Suomen Kuntaliitto. Luettavissa <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p060302101829R.pdf> Viitattu 20.11.2015
- Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo 2008. Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 1. painos. Helsinki: Edita.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. 13. osin uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Holzer, Marc, Fry, John, Charbonneau, Etienne, Van Ryzin, Gregg, Wang, Tiankai & Burnash, Eileen 2009. Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. Rutgers University, School of Public Affairs and Administration, SPAA.

- Jauhiainen, Signe & Huovari, Janne 2013. Kuntarakenne ja alueiden elinvoima – laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 72. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy. Luettavissa: <http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2072.pdf> Viitattu 13.5.2016
- Kallio, Olavi, Meklin, Pentti, Tammi, Jari & Vakkuri, Jarmo 2012. Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Kunta- ja palvelurakennemuutos talouden näkökulmasta. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 24. Acta nro 243. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/talous-acta_sisasivut_kevyt.pdf Viitattu 13.3.2016
- Kallunki, Juha-Pekka 2014. Tilinpäätösanalyysi. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Koski, Arto 2008. Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Acta nro 203. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Luettavissa <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta203ebook.pdf> Viitattu 21.11.2015
- Koski, Arto, Kyösti, Anni & Halonen, Jaana 2013. Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/meta_arviointi_sisalto_ebook.pdf Viitattu 16.1.2016
- Laesterä, Eero 2010. Finanssiriskit Suomen kunnissa. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 930. Tampereen yliopisto. Luettavissa <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66574/978-951-44-7961-8.pdf?sequence=1> Viitattu 15.5.2016
- Laesterä, Eero 2012. Inhimillinen kuntatalous ja talouden tasapainottaminen. Teoksessa Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.). *Inhimillinen kuntatalous. Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhla kirja*. Tampere: Tampereen yliopisto, 122–137.
- Laine, Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka 2007. Tapaustutkimuksen taito. 3. painos. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Leinamo, Kari 2010. Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu–kaupunki –kuntaliitosten tarkastelua. Levón-instituutin tutkimuksia 131. Vaasan yliopisto. Luettavissa http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-318-9.pdf Viitattu 3.12.2015
- Leppiniemi, Jarmo & Kykkänen Tapani. Kirjanpito, tilinpäätös ja tilinpäätöksen tulkinta. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Leppiniemi, Jarmo, Leppiniemi Raili & Kaisanlahti, Timo 2012. Tilinpäätöksen tulkinta. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Leppänen, Pasi 2011. Kuntakonsernin talousohjaus ja päätöksentekoa tukeva laskentatoimi. Teoksessa Vakkuri, Jarmo, Oulasvirta, Lasse, Wacker, Jani & Kivimäki, Riikka (toim.). *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy, 142–167.

- Luoma, Kalevi & Moisio, Antti 2005. Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT-muistioita 69. Valtiontaloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki. Luettavissa http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/m69.pdf Viitattu 16.1.2016.
- Meklin, Pentti 2012a. Vahva peruskunta yhdenvertaisten palvelujen turvaajana? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/12, 273–278.
- Meklin, Pentti 2012b. Suuruuden ekonomia kuntakontekstissa – mahdollisuuksia ja rajoitteita. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/12, 313–326.
- Meklin, Pentti, Oulasvirta, Lasse & Kärki, Lotta-Maria 2005. Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/05, 172–187.
- Meklin, Pentti & Pekola-Sjöblom, Marianne 2012. Parasta Artun mitalla II. Arviointia kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa ARTTU-ohjelman tutkimusten havaintojen pohjalta. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 23. Acta nro 242. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta242_sisalto_ebook.pdf Viitattu 20.11.2015
- Meklin, Pentti, Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä -rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.). *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Hallintotieteiden keskus. Tampereen yliopisto. Tampere: Eräsalon Kirjapaino Oy.
- Meklin, Pentti & Vakkuri, Jarmo 2011. Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.). *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu, 283–296. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/acta224_sisaltoverkkoon.pdf Viitattu 20.11.2015
- Metsälä, Riia & Leinamo, Kari 2013. Lähidemokratiaa etsimässä. Korpilahtelaisten, lammilaisten ja alastarolaisten vaikutusmahdollisuudet kuntaliitoksen jälkeen. Levón-instituutin julkaisuja 137. Vaasan yliopisto.
- Myllymäki, Arvo 2007. Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Näsi, Salme & Keurulainen, Juha 1999. Kunnan kirjanpituudistus. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 20. Luettavissa <http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2020.pdf> Viitattu 13.5.2016
- Sinervo, Lotta-Maria 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1090. Tampereen yliopisto. Luettavissa <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66774/978-951-44-8490-2.pdf?sequence=1> Viitattu 15.11.2015
- Uusitalo, Hannu 1991. Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan. 1. Painos. Helsinki: WSOY.

Vakkuri, Jarmo, Kallio, Olavi, Tammi, Jari, Meklin, Pentti & Helin, Heikki 2010. Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta nro 218. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Luettavissa <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p20100616124739573.pdf> Viitattu 12.5.2016

Yin, Robert K. 1989. Case Study Research. Design and Methods. Newbury Park–London–New Delhi, Sage Publications.

Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 32/2013 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. HE 155/2006 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 268/2014 vp.

Kirjanpitolaki 1336/1997

Kuntalaki 365/1995

Kuntalaki 410/2015

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007

Perustuslaki 731/1999

Suomen Kuntaliitto 2006. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta. Helsinki: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Kauppa ja teollisuusministeriö. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/rahoituslaskelma_2006korjattuverkkoon.pdf Viitattu 7.4.2016

Suomen Kuntaliitto 2010. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta. Helsinki: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/taseyleisohje_verkkoon.pdf Viitattu 7.4.2016

Suomen Kuntaliitto 2011. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta. Helsinki: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/3_tuloslaskelmaohje_2016_lopullinen.pdf Viitattu 7.4.2016

Suomen Kuntaliitto 2013. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Helsinki: Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/tpjatoimkert_verkkoon.pdf Viitattu 7.4.2016

Suomen Kuntaliitto 2015a. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Helsinki: Kirjanpitolautekunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettavissa: http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1744konserniyleisohje_ebook.pdf Viitattu 7.4.2016

Valtioneuvoston asetus kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista 172/2007

Valtiovarainministeriö 2009. Parasta nyt -Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009.

Valtiovarainministeriö 2012. Kuntalain taloussäännösten uudistaminen. 20/2012. Luettavissa <http://vm.fi/dms-portlet/document/0/266116> Viitattu 12.12.2015

Varhaiskasvatuslaki 36/1979

Muut lähteet

Jyväskylän kaupunki 2014b. Kaupunginvaltuuston tiedote. Luettavissa <http://www.jyvaskyla.fi/hallinto/valtuusto/tiedotteet/1/0/68916> Viitattu 7.7.2016

Jyväskylän kaupunki 2016c. Perustietoa Jyväskylästä. Luettavissa <http://www.jyvaskyla.fi/info/pahkinankuoressa> Viitattu 7.7.2016

Jyväskylän kaupunki 2016d. Jyväskylän historiaa. Luettavissa http://www3.jkl.fi/historia/lyhyt/1837_1880.shtml Viitattu 7.7.2016

Meklin, Pentti & Sinervo Lotta-Maria 2012. Kunta –talouden lukujen takana. Toimittajien kuntakoulutuksen aineisto. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Luettavissa http://kaks.fi/sites/default/files/Meklin_Sinervo_esitys_laskelmat.pdf Viitattu 2.6.2016

Suomen Kuntaliitto 2011b. Julkisen talouden kestävyys ja kuntatalouden rahoitusvaje. Luettavissa http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/julkisen_talouden_kestavyys_ebook.pdf Viitattu 1.6.2016

Suomen Kuntaliitto 2015b. Soveltamisohje kuntalain talouden tasapainottamista koskevasta sääntelystä. Luettavissa <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/budjetointi-taloussuunnittelu/budjetointi-pysyvaisohjeet/soveltamisohje-kuntalaki-talouden-tasapainottaminen/Sivut/default.aspx> Viitattu 6.7.2016

Suomen Kuntaliitto 2016a. Kuntaliitokset. Luettavissa <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx> Viitattu 6.7.2016

Suomen Kuntaliitto 2016b. Kunnan lainakanta. Luettavissa <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/indikaatori/Sivut/ind.aspx?ind=3002&th=300> Viitattu 6.7.2016

Suomen Kuntaliitto 2016c. Kuntien ja kuntayhtymien menot ja tulot. Luettavissa http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Documents/menot_ja_tulot_huhtikuu2016.pdf Viitattu 6.7.2016

Suomen Kuntaliitto 2016d. Kuntayhtymät. Luettavissa

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kuntien-yhteistoiminta/kuntayhtymat/Sivut/default.aspx> Viitattu 6.7.2016

Sisäasiainministeriö 2005. Kuntien alijäämän kattamisvelvoitteen arviointi ja kehittämis ehdotukset.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2005. Luettavissa

<http://www.intermin.fi/julkaisu/132005?docID=24999> Viitattu 15.5.2016

Taloussanomat 2014. Hallitus turvautui ensi kertaa kuntien pakkoliitokseen. Luettavissa

<http://www.taloussanomat.fi/politiikka/2014/06/12/hallitus-turvautui-ensi-kertaa-kuntien-pakkoliitokseen/20148344/12> Viitattu 8.7.2016

Tilastokeskus 2016a. PX-Web tietokanta. Kuntien ja kuntayhtymien raportoimat tiedot vuosilta 1975-2014. Luettavissa

http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_talous_ ja_toiminta/Kuntien_talous_ ja_toiminta__Kuntien%20ja%20kuntayhtymien%20raportoimat%20tiedot%201975-2014__Kunnat__ktt014/?tablelist=true&rxid=1ed98fdd-8456-446e-8d73-7033371e8fd6 Viitattu 7.7.2016

Tilastokeskus 2016b. Työttömyysaste joulukuussa 2015. Luettavissa

http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2015/12/tyti_2015_12_2016-01-27_tie_001_fi.html Viitattu 7.7.2016

Valtiovarainministeriö 2016. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudet. Luettavissa

<http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus> Viitattu 7.7.2016

Visit Jyväskylä 2016a. Sijainti. Luettavissa <http://visitjyvaskyla.fi/hyva-tietaa/sijainti-saa> Viitattu 7.7.2016

Visit Jyväskylä 2016b. Faktatietoa Jyväskylästä. Luettavissa <http://visitjyvaskyla.fi/hyva-tietaa/jyvaskyla-faktaa/10-faktaa-joita-et-ehka-tiennyt-jyvaskylasta> Viitattu 7.7.2016

Talousarvio-, tilinpäätös- ja muu sopimusaineisto

Helsingin kaupunki 2016. Tilinpäätös 2015.

Jyväskylän kaupunki 2006. Tilinpäätös 2005.

Jyväskylän kaupunki 2007. Tilinpäätös 2006.

Jyväskylän kaupunki 2008. Henkilöstösopimus.

Jyväskylän kaupunki 2009a. Tilinpäätös 2008.

Jyväskylän kaupunki 2009b. Talousarvio 2009.

Jyväskylän kaupunki 2010. Tilinpäätös 2009.

Jyväskylän kaupunki 2011. Tilinpäätös 2010.

Jyväskylän kaupunki 2012. Tilinpäätös 2011

Jyväskylän kaupunki 2013. Tilinpäätös 2012.

Jyväskylän kaupunki 2014a. Tilinpäätös 2013.

Jyväskylän kaupunki 2015. Tilinpäätös 2014.

Jyväskylän kaupunki 2016a. Tilinpäätös 2015.

Jyväskylän kaupunki 2016b. Talousarvio 2016.

Jyväskylän maalaiskunta 2008. Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän maalaiskunnan kuntajakolain 9 §:n mukainen hallinnon ja palvelujen järjestämissopimus.

Jyväskylän maalaiskunta 2009. Tilinpäätös 2008.

Korpilahden kunta 2008. Korpilahden kunnan ja Jyväskylän kaupungin liittymissopimus.

Korpilahden kunta 2009. Tilinpäätös 2008.

Kuopion kaupunki 2016. Tilinpäätös 2015.

Oulun kaupunki 2016. Tilinpäätös 2015.

Tampereen kaupunki 2016. Tilinpäätös 2015.